



**UNIVERSIDAD DE ALMERÍA
FACULTAD DE DERECHO
AREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

***RÉGIMEN JURÍDICO DEL LITORAL Y DE LOS INMUEBLES SITUADOS EN
DOMINIO PÚBLICO***

***LEGAL REGIME OF THE COAST AND THE PROPERTIES LOCATED IN
THE PUBLIC DOMAIN***

FEDERICO JOSE VIVAS PUIG

Director: Dr. D. JUAN FRANCISCO PEREZ GALVEZ

Ciencias Económicas, Empresariales y Jurídicas

Noviembre de 2020

RESUMEN.

El litoral es un espacio extremadamente frágil en el que los usos y actividades sobre los inmuebles que lo conforman resultan singulares y la protección, conservación y gestión de tan preciado espacio debe de ir más allá de la insuficiente ordenación territorial o de la regulación normativa general pero desarrollada mediante compartimentos estancos.

En esta tesis se hace referencia a muestras reales y prácticas de las dificultades interpretativas o de otra índole que presenta la aplicación de la Ley de Costas (LC) sobre cada tipo de inmuebles (ya sean de DPMT, ya sean privados) y que nacen de la experiencia personal, tanto en servicios para la Administración Pública, como en el día a día dentro de un despacho profesional.

El objetivo principal del trabajo es proporcionar al operador jurídico los datos necesarios para actuar en estos supuestos, de acuerdo con la nueva situación creada tras la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

La regulación jurídica del litoral ha sufrido tan importantes cambios que puede haber sido una de las numerosas causas por las que este espacio ha sido objeto de una evidente degradación de sus valores naturales. La entrada en vigor de la Ley 22/88, de 28 de Julio, de Costas, supuso para el conjunto de la sociedad española un cambio de visión con respecto al litoral y a su regulación y control. 37 años después de la promulgación de la LC de 1988- los problemas interpretativos y de aplicación no han quedado, ni mucho menos, resueltos.

Estos vaivenes legales y/o interpretativos no ayudan a la protección definitiva e integral del litoral y fuerzan al estudio de la situación real y actual de la protección jurídica, conservación y gestión integrada del litoral y a la propuesta de soluciones coherentes y lógicas que, aparentemente, y a la vista de las oscilaciones normativas, no se han aplicado con anterioridad. Alguna de las modificaciones de la regulación legal del dominio público y de sus servidumbres ha tenido el resultado justamente contrario. Resulta clara e irrefutable la falta de tratamiento homogéneo del dpmt por parte del legislador español y la cambiante línea interpretativa en cuanto se refiere a su protección y a los usos permitidos sobre los inmuebles situados en el litoral.

ABSTRACT.

The coastline is an extremely fragile space in which the uses and activities on the buildings that make it up are unique and the protection, conservation and management of such a precious space must go beyond the insufficient territorial planning or the general normative regulation but developed through watertight compartments.

This thesis refers to real and practical examples of the difficulties of interpretation or other types of application of the Coastal Law (LC) on each type of property (whether DPMT, or private) and that arise from personal experience, both in services for public administration, as in the day to day within a professional office.

The main objective of the work is to provide the legal operator with the necessary data to act in these cases, in accordance with the new situation created after the approval of the Law 2/2013, of May 29, of protection and sustainable use of the coast and of modification of the Law 22/1988, of July 28, of Coasts.

The legal regulation of the coastline has undergone such important changes that it may have been one of the many reasons why this space has been the object of an evident degradation of its natural values. The entry into force of Law 22/88, of 28 July, on Coasts, meant for the whole of Spanish society a change of vision with respect to the coast and its regulation and control. 37 years after the enactment of the LC of 1988 - the problems of interpretation and application have not been resolved, far from it.

These legal and/or interpretative ups and downs do not help the definitive and integral protection of the coast and force the study of the real and current situation of legal protection, conservation and integrated management of the coast and the proposal of coherent and logical solutions that, apparently, and in view of the normative oscillations, have not been applied before. Some of the modifications to the legal regulation of the public domain and its easements have had the exact opposite result. The lack of homogeneous treatment of the dpmt by the Spanish legislator is clear and irrefutable, as well as the changing line of interpretation regarding its protection and the uses allowed for properties located on the coast.

«Tendieron don Quijote y Sancho la vista por todas partes: vieron el mar, hasta entonces dellos no visto; parecióles espaciosísimo y largo, harto más que las lagunas de Ruidera que en la Mancha habían visto;»

(Capítulo LXI, Don Quijote de la Mancha.

Miguel de Cervantes).

«El agua es la fuerza motriz de toda la naturaleza».

Leonardo da Vinci.

ÍNDICE

ABREVIATURAS _____	15
---------------------------	----

OBJETO, JUSTIFICACIÓN Y MARCO TEÓRICO _____	19
--	----

CAPÍTULO PRIMERO EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE Y SUS SERVIDUMBRES ____	29
---	----

I.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	31
1. El Derecho romano y medieval.....	32
2. El siglo XIX: la positivización de la protección del dominio público	38
2.1. La primera regulación del dominio público marítimo-terrestre en España: la Ley de Aguas de 1866	38
2.2. La Ley General de Obras Públicas de 1877 (un verdadero Código del dominio público) y la Ley de Aguas de 1879 (la separación de la regulación de las aguas continentales y marítimas)	45
2.3. La aparición del concepto de zona marítimo-terrestre: la Ley de Puertos de 1880	47
2.4. El Código Civil de 1889: distinción entre bienes demaniales y bienes privados	53
3. El siglo XX: una mejora de la protección del dominio público con algunas excepciones	55
3.1. El Reglamento de la Ley de Puertos de 1880	55
3.2. Una nueva desprotección del dominio público: la Ley de Desecación y Saneamiento de Marismas de 24 de julio de 1918 o “Ley Cambó”	57

3.3. La aplicación del deslinde: la Ley de Puertos de 1928. Las Albuferas de Adra (Almería): un ejemplo de desprotección del patrimonio litoral por una mala aplicación de la Ley de Puertos de 1928.	62
3.3.1. El Reglamento de la Ley de Puertos de 1928.....	65
3.3.2. Las Albuferas de Adra (Almería): un ejemplo de desprotección del patrimonio litoral por una mala aplicación de la Ley de Puertos de 1928	67
3.4. La política del desarrollismo: la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 1963	84
3.5. La Ley de Costas de 1969: una oportunidad perdida	85
3.6. El Reglamento de la Ley de Costas de 1969: once años tarde ...	98
3.7. El Plan Indicativo de Usos del Dominio Público litoral español (PIDU) de 1976: un loable intento de visión integradora del litoral	99
II.- CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE	103
III.- NATURALEZA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.....	110
IV.- CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.	116
V.- ELEMENTOS DE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.....	118
1. Elemento subjetivo	118
1.1. La Administración titular y la Administración gestora del dominio público marítimo-terrestre	123
1.1.1. Competencias del Estado.....	125
1.1.2. Competencias de las Comunidades Autónomas	130
1.1.3. Competencias de las entidades locales.....	133
1.1.4. Relaciones interadministrativas	138
1.2. Los administrados afectados y los interesados	141

2. Elemento objetivo	146
3. Elemento conectivo	150
3.1. Las autorizaciones en dominio público marítimo-terrestre y servidumbre	157
3.2. La afectación y desafectación de terrenos al dominio público marítimo-terrestre	164
3.3. Las reservas de dominio público marítimo-terrestre	171
3.4. Las concesiones	176
3.4.1. Concesiones de régimen ordinario de la Ley de Costas	177
3.4.2. Concesiones de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas: una verdadera expropiación	181
A. Derechos de propiedad reconocidos por sentencia judicial firme anterior a la Ley de Costas	200
B. Derechos de propiedad sobre fincas situadas en la zona marítimo-terrestre o playa incluidas en deslindes anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas y amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria	204
C. Propietarios de terrenos en tramos de costa en que el dominio público no estaba deslindado o lo estaba parcialmente a la entrada en vigor de la Ley de Costas	210
D. Propietarios de terrenos que se encuentran comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación como consecuencia de un nuevo deslinde practicado con arreglo a la Ley de Costas 1988	220
E. Condiciones generales para el otorgamiento de concesiones demaniales con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	226
3.4.3. Un caso paradigmático: El Palmer	234
3.4.4. Rescate de las concesiones	251
3.5. Las adscripciones al dominio público marítimo-terrestre	256
3.6. Las licencias en dominio público marítimo-terrestre y servidumbre de protección	259

VI. GRUPO NORMATIVO REGULADOR.....	260
1. Derecho Internacional	260
1.1. Derecho de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales	262
1.2. Derecho comparado	275
1.2.1. Estados Unidos.....	276
1.2.2. Reino Unido	279
1.2.3. Holanda	284
1.2.4. Francia.....	286
1.2.5. República Dominicana	292
2. Derecho supraestatal	295
3. Derecho interno español	305
3.1. Derecho estatal del siglo XX.....	305
3.1.1. La Constitución de 1978	305
3.1.2. Ley de Protección de las Costas Españolas de 1980.....	308
3.1.3. El Real Decreto 1156/1986, de 13 de junio sobre inmatriculación en el Registro de la Propiedad de fincas colindantes con el dominio público marítimo.....	310
3.1.4. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.....	320
3.1.5. El Reglamento General de la Ley de Costas de 1989 y su modificación por el Real Decreto 1112/1992	344
3.1.6. Depuración jurisprudencial de la Ley de Costas de 1988: la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio	346
3.2. Derecho estatal del siglo XXI.....	350
3.2.1. Antecedentes de la reforma de la legislación de costas..	350
A. Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: una modificación necesaria de la Ley de Costas	351
B. Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas... ..	361

C. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio	363
3.2.2. La reforma de la legislación de costas y normas posteriores	366
A. La Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley de Costas	366
B. Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, instrumento para ejecución y desarrollo de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas	367
C. Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación (Plan Ribera), Orden AAA/702/2014, de 28 de abril	369
D. Trasposición de la Directiva 2014/89/UE	372
3.3. Derecho Autonómico: Andalucía	374
3.4. Derecho Local	388

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y LOS INMUEBLES SITUADOS EN EL LITORAL

393

I. PROTECCIÓN DIRECTA DEL DPMT	395
1. El deslinde del DPMT	396
1.1. El procedimiento de deslinde	408
1.1.1. Cuestiones generales	411
A. Planificación	412
B. Plazo para resolución y caducidad del expediente	415
C. Los interesados	420
D. Las notificaciones	423
1.1.2. Actuaciones previas	425
A. Investigación inicial de colindantes y afectados	425

B. Elaboración de informes técnicos	434
1.1.3. La propuesta de incoación.....	474
1.1.4. Incoación del expediente	484
1.1.5. La información pública y oficial	492
A. Información pública.....	495
B. Información oficial.....	501
1.1.6. El acto de apeo.....	508
A. Convocatoria.....	508
B. Acto de Apeo	510
C. El Acta de Apeo.....	512
1.1.7. La redacción del proyecto de deslinde	519
1.1.8. Trámite de audiencia	527
1.1.9. Modificaciones de la delimitación provisional	530
1.1.10. Orden Ministerial aprobatoria del deslinde	531
1.2. Eficacia y efectos del deslinde	535
1.3. Recursos contra el deslinde	539
1.4. La revisión del deslinde.....	547
1.5. Las consecuencias del deslinde. La importancia de la consideración del deslinde como completo o parcial. Un caso práctico: la playa del Bobar (Almería).....	555
2. La inscripción del DPMT en el Registro de la Propiedad	571
3. La investigación de bienes del DPMT	576
4. La recuperación posesoria.	581
5. DPMT en situación de regresión grave	588
6. Régimen sancionador del DPMT.....	603
II. PROTECCIÓN INDIRECTA DEL DPMT.....	619
1. La ordenación territorial y urbanística.....	619
1.1. La participación del Estado en la planificación urbanística de las CCAA y Administraciones Locales	626

1.2. La participación de las CCAA y Administraciones Locales en la planificación urbanística del litoral que lleve a cabo el Estado.....	634
2. La zona de influencia	638
3. La servidumbre de protección	645
3.1. Régimen general	664
3.1.1. Actividades prohibidas.....	666
3.1.2. Actividades permitidas.....	671
3.1.3. Excepciones	682
3.1.4. Obras e instalaciones construidas en servidumbre de protección	685
3.2. Régimen transitorio.....	700
3.2.1. Terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas	701
3.2.2. Terrenos clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización a la entrada en vigor de la Ley de Costas.....	711
3.2.3. Terrenos clasificados como suelo no urbanizable y suelo urbanizable no programado a la entrada en vigor de la Ley de Costas	717
3.3. Núcleos o áreas que a la entrada en vigor de la Ley de Costas no estaban clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran determinados requisitos	719
3.4. Nuevos usos y construcciones	730
4. La servidumbre de tránsito.....	736
5. La servidumbre de acceso al mar	738
6. El programa de adquisición de fincas colindantes con el DPMT.....	740
7. Otras medidas de protección indirecta.....	746

CAPÍTULO TERCERO.

LA NUEVA REGULACIÓN ESTATAL DE LAS COSTAS: UN PASO ATRÁS __ 759

I. LAS MODIFICACIONES OPERADAS POR LA LEY 2/2013 Y EL REGLAMENTO DE 2014: SU INCIDENCIA SOBRE LOS INMUEBLES SITUADOS EN EL LITORAL.....	761
---	-----

1.1. La justificación de la Ley 2/2013 y la idoneidad del vehículo utilizado para la reforma.....	762
1.2. Nuevas definiciones del dominio público marítimo-terrestre.....	769
1.2.1. La zona marítimo-terrestre.....	770
1.2.2. La playa	790
1.3. Deslindes y revisión de los deslindes	798
1.3.1. Deslinde especial de Formentera.....	798
1.3.2. Deslinde en determinados paseos marítimos	809
1.3.3. Exclusión de determinados núcleos de población del dominio público	814
1.3.4. Urbanizaciones marítimo-terrestres	824
1.3.5. Revisión de los deslindes y sus consecuencias: concesiones y reintegro de los terrenos que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre	842
1.4. Los usos del dominio público marítimo-terrestre	852
1.4.1. Adscripciones.....	853
1.4.2. Autorizaciones.....	864
1.4.3. Concesiones	868
A. Derechos del concesionario y de la Administración concedente.....	869
B. Prohibición de contratar y situación de concurso del concesionario	872
C. Revocación de la concesión en caso de riesgo de ser alcanzada por el mar.....	873
D. Plazo máximo de las concesiones y prórroga de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013.....	878
E. La transmisión inter vivos y <i>mortis causa</i> de las concesiones.....	887
1.4.4. Tramos en situación de regresión grave	899
1.4.5. Ocupación y uso de las playas.....	900
A. Playas naturales y playas urbanas.....	901
B. Publicidad.....	925

C. Instalaciones de depuración.....	927
1.4.6. Bienes de interés cultural.....	934
1.5. Servidumbre de protección y servidumbre de tránsito.....	941
1.5.1. Reducción en las márgenes de los ríos.	942
1.5.2. Servidumbre de protección en el caso de la revisión del deslinde	946
1.5.3. El régimen de declaración responsable.	948
1.6. Novedades en el régimen de las concesiones compensatorias	951
1.6.1. La nueva regulación del supuesto del apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas.	952
1.6.2. La nueva regulación del supuesto del apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas.	958
1.7. Modificaciones en el régimen económico financiero del dominio público marítimo-terrestre.....	966
1.7.1. Modificaciones en el régimen de las contribuciones especiales.....	967
1.7.2. Modificaciones sobre el canon por concesiones o autorizaciones y tasas por actividades realizadas por la Administración del Estado.....	971
1.7.3. Valoración de los rescates.	983
1.8. Suspensión gubernativa de actos: La denominada clausula «anti Algarrobico»	993
1.9. El interminable caso del Hotel de El Algarrobico.	1003
1.9.1. Antecedentes del caso del Hotel de El Algarrobico	1004
1.9.2. La licencia de obras del Hotel.....	1022
1.9.3. El deslinde del DPMT "C-DL-20 -ALMERIA" en la Playa del Algarrobico	1031
1.9.4. La expropiación desistida del Hotel	1039
1.9.5. El ejercicio del derecho de retracto	1050
1.9.6. El carácter de suelo no urbanizable de El Algarrobico: el PORN del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y la aprobación de las NNSS de planeamiento de Carboneras.....	1059
1.9.7. Responsabilidad patrimonial.....	1072

1.9.8. Situación actual	1079
1.10. Adaptación al cambio climático	1082
II. DEPURACION CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL DE LA LEY 2/2013 Y DEL REGLAMENTO DE 2014	1099
1. Depuración constitucional de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.....	1099
2. Depuración jurisprudencial del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas	1101
III. EL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS.....	1119
CONCLUSIONES _____	1141
BIBLIOGRAFÍA _____	1183
ANEXO DE JURISPRUDENCIA EMPLEADA _____	1209

ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
AN	Audiencia Nacional
Art./arts	Artículo/s
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
C.A.	Comunidad Autónoma
CAMP	Siglas en inglés de Coastal Areas Management Programme, Programa de Gestión de Áreas Costeras
CCAA	Comunidades Autónomas
CCLL	Corporaciones Locales
CE	Constitución Española de 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
DA	Disposición Adicional
DGC	Dirección General de Costas
DGRN	Dirección General de Registro y del Notariado
DOG	Diario Oficial de Galicia
DPMT/dpmt	Dominio público marítimo-terrestre
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua

DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DT	Disposición Transitoria
EARM	Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia
ED	Estudio de Detalle
ET	Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
F.J.	Fundamento Jurídico
GIZC	Gestión Integrada de Zonas Costeras
ITUR	Instituto del Territorio y el Urbanismo
LC	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LC 1969	Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LPUSL	Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
MOPTMA	Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente

NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OM	Orden Ministerial
Orden AAA	Orden del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Orden APM	Orden del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
Orden MAM	Orden del Ministerio de Medio Ambiente
PAM	Plan de Acción para la protección y el desarrollo de la cuenca del Mediterráneo
PCPP	Pliego de Condiciones Particulares y Prescripciones
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PIDU	Plan Indicativo de Usos del Dominio Público del Litoral Español o de Usos Costeros
PMC	Pieza de Medidas Cautelares
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
POTPA	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense
RBCL	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RD	Real Decreto
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
RGLC	Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas

RGLC 1989	Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
RV	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia Audiencia Provincial
SJCA	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo
SP	Servidumbre de Protección
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TM	Término Municipal
TRLPEMM	Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TS	Tribunal Supremo
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZMT /zmt	Zona marítimo-terrestre
ZEPIM	Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo

OBJETO, JUSTIFICACIÓN Y MARCO TEÓRICO.

Se estima que el planeta cuenta con unos 595.814 km de litoral, y el 25% se trata de playas cubiertas de arena.

Cerca del 40% de la población mundial vive a menos de 100 km de las costas y un 60 %, en los 60 primeros kilómetros, un área que apenas representa el 20% de la masa terrestre y se espera que para el año 2025 dicho valor ascienda hasta un 75 por ciento¹. En el caso de Europa el 16% de la población de la UE, vive en municipios costeros y sigue aumentando según el Proyecto Eurosion².

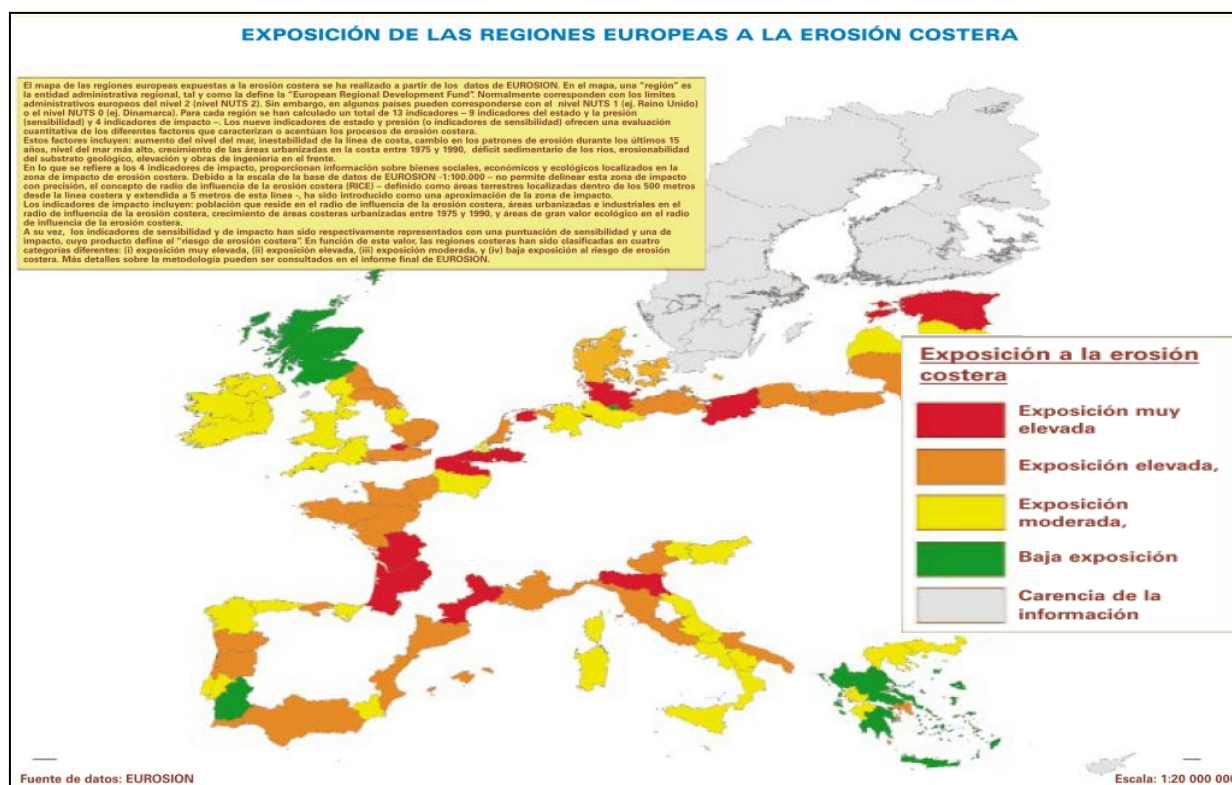
El litoral, como zona de contacto entre tierra, mar y aire, constituye un ecosistema sensible y vulnerable que precisa protección y es un marco de confluencia de numerosas actividades humanas que, por su importancia (el valor de los servicios de los ecosistemas de las áreas costeras supera un tercio del conjunto mundial ³), requieren de un estudio profundo desde el punto de vista económico, social y jurídico. Según el Proyecto Eurosion, el valor de los bienes situados en una banda de 500 metros de la costa, incluidas las viviendas, terrenos agrícolas y las instalaciones industriales, excede, solo en Europa, del billón de Euros.

¹ Vide Don HINRICHSEN, *Coastal waters of the world. Trends, threats, and strategies*. Island Press 1998. Washington, D.C., 1998, p.76.

² Vide COMISIÓN EUROPEA, *Vivir con la erosión costera en Europa – Sedimentos y Espacio para la Sostenibilidad, Eurosión*, Oficina para las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, [http:// www.eurosion.org/project/eurosion_es.pdf](http://www.eurosion.org/project/eurosion_es.pdf), p. 3 (consultada el 2-09-2019).

³ Vide María de ANDRÉS; Juan Manuel BARRAGÁN, «Desarrollo Urbano en el Litoral a Escala Mundial. Método de Estudio para su Cuantificación», *Revista de Estudios Andaluces*, vol. 33 (1), 64-83. (2016), p. 71.

Resulta evidente que esta concentración de población y actividades sobre un territorio reducido supone un fuerte impacto sobre el medio ambiente litoral con «*la proliferación de obras costeras, la utilización intensiva de las orillas naturales para el uso recreativo y el turismo, así como la extracción de gravas y arenas destinadas a la construcción*» (Proyecto Eurosion). Estas actuaciones y actividades incrementan la erosión de las costas que, a pesar de tratarse de un fenómeno natural que se produce desde



El mapa de las regiones europeas expuestas a la erosión costera se ha realizado a partir de los datos de EUROSION. En el mapa, una "región" es la entidad administrativa regional, tal y como la define la "European Regional Development Fund". Normalmente corresponden con los límites administrativos europeos del nivel 2 (nivel NUTS 2). Sin embargo, en algunos países pueden corresponderse con el nivel NUTS 1 (ej. Reino Unido) o el nivel NUTS 0 (ej. Dinamarca). Para cada región se han calculado un total de 13 indicadores – 9 indicadores del estado y la presión (sensibilidad) y 4 indicadores de impacto –. Los nueve indicadores de estado y presión (o indicadores de sensibilidad) ofrecen una evaluación cuantitativa de los diferentes factores que caracterizan o acentúan los procesos de erosión costera. Estos factores incluyen: aumento del nivel del mar; inestabilidad de la línea de costa; cambio en los patrones de erosión durante los últimos 15 años; nivel del mar más alto; crecimiento de las áreas urbanizadas en la costa entre 1975 y 1990; déficit sedimentario de los ríos; erosionabilidad del sustrato geológico; elevación y obras de ingeniería en el frente. En lo que se refiere a los 4 indicadores de impacto, proporcionan información sobre bienes sociales, económicos y ecológicos localizados en la zona de impacto de erosión costera. Debido a la escala de la base de datos de EUROSION -1:100.000- no permite delinear esta zona de impacto con precisión, el concepto de radio de influencia de la erosión costera (RICE) – definido como áreas terrestres localizadas dentro de los 500 metros desde la línea costera y extendida a 5 metros de esta línea -, ha sido introducido como una aproximación de la zona de impacto. Los indicadores de impacto incluyen: población que reside en el radio de influencia de la erosión costera; áreas urbanizadas e industriales en el radio de influencia de la erosión costera; crecimiento de áreas costeras urbanizadas entre 1975 y 1990, y áreas de gran valor ecológico en el radio de influencia de la erosión costera. A su vez, los indicadores de sensibilidad y de impacto han sido respectivamente representados con una puntuación de sensibilidad y una de impacto, cuyo producto define el "riesgo de erosión costera". En función de este valor, las regiones costeras han sido clasificadas en cuatro categorías diferentes: (i) exposición muy elevada, (ii) exposición elevada, (iii) exposición moderada, y (iv) baja exposición al riesgo de erosión costera.

siempre, ahora se multiplica por la mano del hombre y supone la dedicación de numerosos recursos de la Unión Europea y de sus países miembros para la minimización del problema. En el año 2001, los fondos públicos dedicados a la protección de las costas contra el riesgo de erosión e inundación se estimaron en 3.200 millones de euros (2.500 en 1986)⁴.

En España, los municipios costeros, suponen solo un 7% del territorio pero acogen al 45% de la población nacional. El litoral español cuenta con unos diez mil kilómetros de costa (incluyendo las rías y las márgenes de los ríos hasta donde se hace sensible el efecto de las mareas) y, de ellos, solo dos mil son playas. Cuando entró en vigor la Ley de Costas de 1988, de toda esta longitud de costa, solo el 40 % de ella no tenía un uso definido o irreversible y otro 40% estaba urbanizado o tenía la clasificación de urbanizable, distribuyéndose el resto entre usos agrícolas, portuarios e industriales ⁵.

La entrada en vigor de la Ley 22/88, de 28 de Julio, de Costas, supuso para el conjunto de la sociedad española un cambio de visión con respecto al litoral y a su regulación y control. El punto quizá más significativo de este cambio fue la determinación, a través del instituto del deslinde, de los bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre, así como el establecimiento y regulación de una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes. La Ley supuso, *«entre otras cosas, la alteración y extinción de titularidades judicialmente reconocidas como privadas, al igual que otras titularidades que situadas en zona demanial no fueron reivindicadas por el Estado»*⁶.

La Ley de Costas de 1988 exige en su articulado la práctica y, en su caso, revisión de los deslindes de los bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre, delimitándolos de acuerdo a los contenidos jurídicos y físico-ambientales de la nueva normativa.

⁴ Vide *Eurosión. 2005*, «Vivir con la erosión costera en Europa – Sedimentos y Espacio para la Sostenibilidad», Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. [http:// www.eurosión.org/project/eurosión_es.pdf](http://www.eurosión.org/project/eurosión_es.pdf), 2005, p. 4 (consultada el 2-09-2019).

⁵ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «*El Régimen Jurídico del Dominio Público Marítimo-terrestre*», Máster en Ingeniería Medioambiental y Gestión del Agua 2007/2008, EOI Escuela de Negocios, 2006, p. 3.

⁶ Vide Ana ALEMÁN MONTERREAL, «Las peculiaridades del Litus Maris: una justificación histórica con ocasión de la nueva Ley de Costas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.34.

Se pretendía, de este modo, superar los criterios que habían inspirado en las legislaciones precedentes la determinación de los bienes de dominio público en el litoral, bien por estar desfasados, ser escasos u obsoletos, o por no tener en cuenta las componentes ambientales que se producen en esta interfase, así como los mecanismos naturales que la regulan. Por otra parte, se promulgó la nueva Ley en un momento en que eran patentes los profundos cambios experimentados por el litoral español.

La regulación jurídica actual, como veremos y como desde ahora apunto, ha sufrido tan importantes cambios que puede haber sido una de las numerosas causas por las que el litoral ha sido objeto de una evidente degradación de sus valores naturales, tal y como señalaba el Documento de Inicio de la Estrategia para la sostenibilidad de la costa, de septiembre de 2007 elaborado por el entonces Ministerio de Medio Ambiente: *«La presión de usos y la ocupación generalizada de la franja costera desde hace varias décadas han originado el estado actual de la misma, y la percepción generalizada de que asistimos al desbordamiento de la capacidad de carga de la costa, al declive de ciertos modelos de uso de la misma, y a la paulatina degradación de sus valores naturales. Los datos medidos de la realidad existente confirman esta percepción: en algunas comunidades más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables y casi el 25% del litoral es costa artificial. Esta presión es especialmente relevante en las playas del arco mediterráneo donde casi un 60% de las mismas están en entornos ya urbanizados y el 50% de la longitud de las mismas, esto es, más de 500 Km. de playas, requieren de actuaciones para alcanzar un buen estado»*⁷.

La litigiosidad en relación con la aplicación de la LC fue tal que, en un informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, se instaba a las autoridades españolas a que revisaran *«urgentemente y, en su caso modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero [...]»*. Y ello a pesar de que *«la LC ha querido respetar,*

⁷ Vide Dirección General de Costas, *Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Documento de inicio*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007, p.1.

de algún modo, los derechos adquiridos en terrenos urbanos y de este modo evitar una servidumbre tan amplia»⁸.

Ya en el año 2010 – 22 años después de su entrada en vigor-, la doctrina reflexionaba⁹ sobre el acierto o desacierto de la Ley de Costas 22/1988 y sobre «*la tensión que provoca la defensa del derecho de propiedad cuando se invoca por los poderes públicos su sacrificio a favor del interés general*»¹⁰. Los estudios hacían referencia a las constantes críticas a la LC desde su aprobación y que consistían básicamente en la imprecisión existente en la determinación técnico-jurídica del dominio público marítimo-terrestre, con la consecuente generación de inseguridad (jurídica) y en el supuesto desprecio a los derechos de los propietarios de las fincas colindantes, todo ello unido a las consecuencias que la Ley otorgó al deslinde.

Tras la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPUSL), así como de la aprobación del Reglamento General de Costas, mediante Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, en la actualidad -37 años después de la promulgación de la LC de 1988- los problemas interpretativos y de aplicación no han quedado, ni mucho menos, resueltos. Para algunos, se ha perdido una oportunidad histórica para acabar definitivamente con los enclaves privados en el DPMT, cuya existencia sigue denunciándose y, para otros, la reforma no ha servido a los fines propios de la Ley de Costas ni a la finalidad perseguida por el legislador.

El objetivo definido en la Exposición de motivos de la LPUSL es el de «*conseguir un equilibrio entre un alto nivel de protección y una actividad respetuosa con el medio*»,

⁸ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y Costas en el Derecho español», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.71.

⁹ Entre otros muchos, vide M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO, «*Legislación de costas y planificación urbanística*», Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global-Global Law Press, Sevilla, 2009; Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ, «*El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*», Marcial Pons, 2009; Francisco Javier SANZ LARRUGA (Dir.): «*Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*», Fundación Pedro Barrié de la Maza-Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009; Enrique SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), «*El Derecho de Costas en España*», La Ley, 2010; Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Playas y costas en el derecho español: a propósito de la Ley de Costas de 1988», Editorial: Bosch, 2010; etc.

¹⁰ Vide Marta GARCÍA PÉREZ, «A vueltas con la ley de Costas. La pretendida reforma de su disposición transitoria primera por la Ley de Navegación Marítima». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 6, 2010, p.1.

pues «*la aplicación de la norma ha dado lugar a una litigiosidad crónica*» y en otros casos «*ni siquiera ha llegado a aplicarse, tolerándose situaciones inaceptables medioambientalmente que aún no han sido resueltas*».

Especial consideración merece el denominado “efecto 2018” (extinción de concesiones anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas y no ajustadas a la misma, otorgadas con carácter permanente o plazos superiores a los 30 años fijados en la Ley de Costas). Con ese fin, el legislador, en relación con el régimen concesional, introdujo importantes cambios consistentes básicamente en la modificación del plazo máximo de duración de las concesiones que pasa a ser de setenta y cinco años, además de permitirse la transmisión mortis causa e inter vivos de las concesiones, ampliando de uno a cuatro años el plazo para la notificación preceptiva que deben realizar los causahabientes para poder subrogarse en la concesión y, en el caso de las transmisiones inter vivos, su validez requiere la previa autorización de la Administración.

Por último, la nueva LPUSL reduce el ancho de la servidumbre de protección de 100 metros a 20 metros, en relación con los núcleos de población que, sin poder acogerse a lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera de la Ley de Costas por no ser suelo calificado como urbano a la entrada en vigor de la Ley, reunieran alguno de los siguientes requisitos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

Lo que en principio podría parecer una reforma positiva en este punto, sin embargo, no existe unanimidad en cuanto al *«alcance de la previsión según la cual en estos núcleos o áreas no podrán realizarse los usos prohibidos en la zona de servidumbre de protección, lo que remite, entre otros, a las construcciones destinadas a residencia o habitación. ¿Significa que esta prohibición alcanza a todo el núcleo o área delimitada como tal, incluso más allá de los 20 metros que, en principio, se corresponden con la servidumbre?»*¹¹.

A todo esto hay que añadir que, recientemente, la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 233/2015, de 5 noviembre, declaró que el régimen de prórrogas previsto por la reforma de la LPUSL cuenta con la limitación del artículo 32.1 de la ley 22/1988, por lo que las prórrogas a concesiones transitorias vigentes solo podrán concederse cuando se trate de instalaciones o actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

Por otro lado, la STS de 29 de diciembre de 2016¹² - en el mismo sentido que la sentencia del TC- da por sentado que los usos habitacionales en zona de servidumbre y de dominio público están prohibidos. Por esta razón, la Abogacía del Estado, en Informe 6111/2018 de 14 de enero de 2019, aprecia vicio de incorrección en el Reglamento pues, contrariamente a lo señalado por el TC y TS, permite el otorgamiento de lo que denomina prórroga de concesiones “ordinarias”: Así, llega a afirmar el citado Informe que *«el RGC presenta un contenido contra legem cuando tanto el propio Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo declaran contrarios a la propia legislación de costas (artículos 25 y 32) la posibilidad de otorgar prórrogas a concesiones demaniales respecto de instalaciones que admitan otra ubicación o emplazamiento así como a las destinadas a uso de residencia o habitación»*.

Además de ello, el Informe se pronuncia sobre la improcedencia de la prórroga automática de la concesión cuando ésta se refiere a un derecho de establecimiento en

¹¹ Vide Concepción HORGUÉ BAENA, «La nueva regulación de las Costas», en José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (coord.), Antonio Javier FERREIRA FERNÁNDEZ (coord.), Alba NOGUEIRA LÓPEZ (coord.): *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014, p. 203.

¹² Vide Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) de 29 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 2773/2016, de 29 diciembre.

la zona de dominio público con vistas a una explotación económica con fines turístico-recreativos, pues ello sería contrario al artículo 12 de la Directiva de Servicios, por lo que su otorgamiento deberá realizarse en el marco de un procedimiento competitivo y público.

Igualmente, el dictamen de la Abogacía General del Estado del Ministerio de Transición Ecológica 25/18 (R – 1281/2018) de 27 de diciembre de 2018, ya señaló antes que, al igual que ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el RGLC, *«la suma de la duración de la concesión más las de sus ampliaciones y prórrogas nunca podrá sobrepasar el plazo máximo de los setenta y cinco años»*. Con ello, el legislador tramita ahora una modificación del Reglamento de Costas a fin de esclarecer estas dudas.

Desde luego, estos vaivenes legales y/o interpretativos no ayudan en absoluto a la protección definitiva e integral del litoral y fuerzan al estudio de la situación real y actual de la protección jurídica, conservación y gestión integrada del litoral y a la propuesta de soluciones coherentes y lógicas que, aparentemente, y a la vista de las oscilaciones normativas, no se han aplicado con anterioridad.

La presente tesis se formula partiendo de la hipótesis de que el litoral es un espacio extremadamente frágil en el que los usos y actividades sobre los inmuebles que lo conforman resultan singulares y que la protección, conservación y gestión de tan preciado espacio debe de ir más allá de la insuficiente ordenación territorial o de la regulación normativa general pero desarrollada mediante compartimentos estancos.

A todo lo anterior hay que añadir que la LPUSL, en su Disposición adicional octava, establece la obligación del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de proceder a la elaboración de una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. Obligación que se justifica por el hecho de que, en pocas décadas, se reducirá sustancialmente la anchura de la mayor parte de las playas¹³. Esta Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española se aprobó el 24 de julio de

¹³ Según el documento inicial de la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa, los expertos señalan que para el año 2050 se habrá producido un retroceso medio de 15 m. en el conjunto de las playas españolas y valores de más del doble en algunas playas concretas.

2017 y, a pesar de ello, parece que todo sigue igual en cuanto a la degradación de nuestras costas.

En definitiva, pretendo preguntar y contestar a cuestiones como: si la reforma operada por la LPUSL de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas era una reforma necesaria; si se refuerza con ella la protección del dominio público; si se acaba con la inseguridad jurídica en cuanto a la determinación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre; si asegura el uso público de las costas y permite la utilización adecuada y prudente de los inmuebles privados situados en su proximidad; si acaba definitivamente con los enclaves privados en DPMT. En definitiva, si resulta en verdad una ley para la sostenibilidad del litoral, en cuanto a la utilización de los recursos que pueden explotarse en los inmuebles de este ámbito geográfico, o si, por el contrario, lo que pretendía la reforma era una puesta en valor de la costa desde el punto de vista económico sin más, como ha sido denunciada por muchos. Y todo ello con el acompañamiento en toda la tesis de muestras reales, prácticas, de las dificultades interpretativas o de otra índole que presenta la aplicación de la LC sobre cada tipo de inmuebles (ya sean de DPMT, ya sean privados) y que nacen de la experiencia personal, tanto en mis servicios para la Administración Pública dentro de asistencias técnicas para la realización de deslindes a lo largo de toda la costa, emisión de dictámenes, recuperaciones posesorias, etc., como las vividas en el día a día dentro de mi labor en despacho profesional propio.

El objetivo principal del trabajo es proporcionar al operador jurídico los datos necesarios para actuar en estos supuestos, de acuerdo con la nueva situación creada tras la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

CAPÍTULO PRIMERO
EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE
Y SUS SERVIDUMBRES.

I.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Debo aclarar en primer lugar que, aunque el título de esta tesis contenga el amplio término de “litoral”, resulta necesario y conveniente dar unas pequeñas pinceladas sobre aquel para, a continuación, ceñirnos al estricto elemento jurídico denominado dominio público marítimo-terrestre por tratarse de uno de sus componentes principales.

No todos los elementos que configuran en la actualidad el dominio público marítimo-terrestre han formado parte históricamente de su configuración legal, y así lo reconoce expresamente la propia la Ley de Costas de 1988, que, en su Exposición de Motivos, hace referencia al Derecho Romano y a nuestro Derecho Histórico, reconociendo, durante un periodo de tiempo, la “ausencia” de determinados bienes en el concepto legal del dominio público marítimo-terrestre, bienes que ahora se vuelven a definir como tales en la Ley, y lo hace en los siguientes términos: *«IV. En las cuestiones de dominio, además de definir la ribera del mar de forma más acorde con su realidad natural, se vuelve a los orígenes de nuestra tradición, recogida en el Derecho romano y medieval, al reafirmar la calificación del mar y su ribera como patrimonio colectivo, siguiendo el mandato constitucional, en concordancia con el artículo 339.1 del Código Civil. La Ley cierra el paréntesis de signo privatizador que inició la Ley de Aguas de 1866, con un equívoco respeto a los derechos legítimamente adquiridos, que no deberían ser otros que los concesionales, continuado por las Leyes de Puertos de 1880, así como por la Ley de Costas de 1969, a pesar de los graves problemas que ya existían en esta época y de la postura contraria y prácticamente unánime de la doctrina»*. De ahí que conviene hacer una retrospectiva histórica de lo que comúnmente se ha considerado “ribera del mar”, partiendo de la base del concepto de dominio público aplicado a aquella.

1. Derecho romano y medieval.

El concepto de dominio público, en esa concepción y categorías señaladas, ya fue recogido con anterioridad por el Derecho Romano que influyó decisivamente en el pensamiento jurídico europeo debido a la importancia que adquirió la Compilación de Justiniano a partir del siglo XI y a la influencia que ejerció sobre los textos legales de los diferentes Reinos en el marco de la Recepción del Derecho Común ¹⁴ o si se prefiere del *ius commune* ¹⁵ durante los s. XII-XV.

Por consiguiente, al concepto y naturaleza actuales del dominio público se llegó a través de la clasificación romana de las cosas (*suma divisio rerum*) en cosas que se encuentran en el comercio de los hombres (*res intra commercium*) y cosas que están fuera del comercio (*res extra commercium*); bien por derecho divino (*res sacrae, res religiosae, res sanctae*), bien por derecho humano (*res publicae, res universitates, res communes omnium*).

Para el Derecho Romano el mar, y sus costas ("*litora maris*" o "*litus maris*"), era la zona o superficie que abarcaba hasta la línea terrestre a la que llegara el agua del mar en los momentos de máximo oleaje («*Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit*») ¹⁶, sobre todo en invierno («*quatenus hibernus fluctus maximus escurrit*») ¹⁷.

En cuanto a su calificación jurídica, el *litus maris* no tuvo para el Derecho Romano un criterio unánime, pues fue considerado tanto como *res publicae* ¹⁸ (bienes cuya

¹⁴ Vide Margarita SERNA VALLEJO, «Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 75, 2005, p. 971.

¹⁵ Vide Armando José TORRENT RUIZ, «La recepción del derecho justinianeo en España en la Baja Edad Media (siglos XII-XV). Un capítulo en la historia del derecho europeo», *Revista Internacional de Derecho Romano* vol. 10, 2013, p. 26-119. Para el citado autor las cuatro grandes partes de la compilación justiniana se reúnen en el llamado *Corpus iuris civilis* para diferenciarlo del *Corpus iuris canonici* aclarado y sistematizado por Graciano a mediados del s. XIII y desde entonces los textos romanos con ciertas aportaciones canonísticas estaban en la base de lo que se llamó *ius commune*, con una gran incidencia en los ordenamientos europeos bajomedievales y, por tanto, elemento fundamental en la evolución del derecho europeo.

¹⁶ Vide *Digesto*, Libro 50, Título 16.

¹⁷ Vide *Instituta*, Libro 2, Título I, párrafo 3.

¹⁸ Vide CELSO en D-43.8.3 pr. (39 dig.) afirma que «*litora, in quae populus Romanus imperium habet, populi Romani esse arbitror*», es decir, afirma que los litorales pertenecen al pueblo romano y, por tanto, tienen el carácter de públicos. En la misma línea vide JAVOLENO en D.SO.J 6.- 112 (11 ex

inapropiabilidad venía establecida por su destino y siempre que ésta durase; en su dos categorías, las que el Estado tiene la propiedad y administra como persona jurídica y pueden ser objeto de tráfico jurídico y las que, perteneciendo también al estado, son destinadas al uso *público*), como *res nullius* (bienes que no eran de nadie pues, como señala Justiniano son sagradas, religiosas y santas, porque lo que es de Derecho divino no está en los bienes de nadie) hasta llegar a la consideración de *res commune ómnium*¹⁹ (bienes de la naturaleza que, por su configuración física o estado, no era posible establecer una relación dominical sobre ellas o todo lo más ésta se limitaba a una relación efímera), con el consiguiente conflicto que ello representa pues una cosa no puede ser *communis* y *publicae* a la vez²⁰.

La característica de uso público del mar y de ribera es puesta de manifiesto por ULPIANO²¹ cuando señala que *«Y ciertamente que el mar es común de todos, y también sus orillas, como el aire, y muchísimas veces se resolvió por rescripto, que no se le podía prohibir a uno que pesque; pero tampoco se le puede prohibir que cace, sino que entre en fundo ajeno. Fue, sin embargo, también de uso, aunque no fundado en ningún derecho, que a cualquiera se le pudiera prohibir que pescara delante de mi casa, o de mi palacio de campo; por lo que si a alguno se le prohibiera, aun se puede ejercitar la acción de injuria»*; o por LABEON²², que, según Paulo, afirmaba que las riberas (*ri-pae*) próximas a los ríos y las costas próximas al mar también son públicas, aunque en ellas haya islas cuya propiedad pertenece a alguien, y se tiene el mismo derecho respecto a un campo contiguo y va más allá y afirma que las riberas que están junto al

Cass), POMPONIO en 0.41.1.50 (6 Plaut.); NERACIO en D.41.1.14 (Nerat.5 membr.); SCEVOLA en 0.43.8.4 (5 resp.).

¹⁹ La doctrina viene entendida como *res commune ómnium* a *«aquellas cosas que por derecho natural, que por su propia naturaleza, pertenecen a todos los hombres y están destinadas a un uso común; las que, por lo demás, en principio, se identificarían con las res publica in uso público»* (vide Ana ALEMÁN MONTERREAL, *«La problemática del litus maris en Derecho romano y su pervivencia»*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, 2013, p.557.

²⁰ Vide Biondo BIONDI, *«La condizione giuridica del mare e del litus maris»*, Scritti giuridici III, Milano, 1965, p. 107.

²¹ Vide ULPIANO; *Comentarios al Edicto*, libro LVII. 7.

²² Vide PAULO, *Dichos recopilados por Paulo*, libro VI: *«Si en un río hay una isla propia tuya, nada de ella es del público. Y dice Paulo: aun en esta clase de islas, las riberas próximas al río, y las costas próximas al mar son públicas, no de otra suerte que hay este mismo derecho en cuanto al campo contiguo»*.

fundo vendido y las vías públicas no son de nadie, y están para el uso de todos por derecho de gentes.

En lo que a este trabajo importa, es decir, el régimen jurídico aplicable a los inmuebles situados en el litoral, he de señalar que, desde los tiempos de la República, en Roma se construían edificaciones sobre el *litus maris*. En su mayoría se trataba de construcciones de reducido tamaño dedicadas principalmente a almacenes de aperos de pesca, aunque, en algunos casos, podían llegar a ser utilizadas como viviendas²³.

La tensión entre lo público y lo privado en el ámbito de la ribera del mar ya se manifestaba en el Derecho Romano pues, según la doctrina, existía un derecho privado subjetivo, que unos lo califican como derecho personal y otros como derecho real²⁴. Así, son muchos los textos que se refieren al reconocimiento de derechos de los particulares sobre el *litus maris* como era el caso del derecho de los pescadores a construir una cabaña para resguardarse (Gayo habla de «*In mare piscantibus liberum est casam in litore ponere, in qua se recipiant*»²⁵).

Sin embargo, el problema se produce a la hora de determinar el derecho de propiedad sobre lo construido e, incluso, sobre el terreno en el que se ha construido. Ulpiano dice que cualquiera puede construir y derribar sin permiso por el carácter de uso común que tiene el *litus maris*²⁶, mientras que para POMPONIO en D.41.1.50 (libro sexto ex Plautio) se adquiere la propiedad de lo construido en la playa, aunque señala la necesidad de una autorización previa (*decretum praetoris*) para que dicha construcción sea lícita y, advierte que puede ser impedida si supone un perjuicio para su uso en común²⁷. No hay unanimidad sobre la necesidad de obtener, para la licitud de la construcción, este *decretum praetoris* (antecedente claro de las actuales autorizaciones o

²³ Vide Ana ZAERA GARCÍA, «*Algunas consideraciones en torno a las construcciones en el litus maris*», *Glossae. European Journal of Legal History* 14 (2017), p. 978.

²⁴ Vide Ana ALEMÁN MONTERREAL, «*La problemática del litus maris en Derecho romano y su pervivencia*», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 2013, p. 564.

²⁵ Vide DIGESTO. D. 1.8.5.1 (Gai. 2 res cott.).

²⁶ Vide D.39.2.24.pr (Ulp.81 ed.).

²⁷ Vide POMPONIO D.41,1,50: «*Quamvis quod in litore publico vel in mari exstruxerimus, nostrum fiat, tamen decretum praetoris adhibendum est, ut id facere liceat: immo etiam manu prohibendus est, si cum incommodo ceterorum id faciat: nam civilem eum actionem de faciendo nullam habere non dubito*» (Aunque se haga nuestro lo que hayamos edificado en un litoral público o en el mar, se ha

concesiones de ocupación), pues, para unos autores, sólo era preceptivo en el supuesto de que impidiera el uso de los demás o generase un daño como vemos que señala Pomponio; mientras que, para otros, solía solicitarse sólo cuando la construcción tuviese una cierta relevancia, para evitar de este modo un posible ataque frente a la misma. La mayoría de los jurisconsultos admitían la posibilidad de interponer la acción de *injurias* cuando se impedía el uso público del mar y su ribera pero, definitivamente, la ocupación de estas no estaba supeditada a un acto de concesión²⁸, salvo el derecho a reaccionar de quien, considerándose lesionado en su interés de acceder a aquellos, utilizara la autotutela preventiva o los instrumentos procesales que le ofrecía el Pretor como eran los interdictos *ne quid in loco publico fiat* (el que compete para prohibir que se haga cosa alguna en sitio o paso publico), o el *uti possidetis* (el que compete respecto a la retención de la posesión). Como señala ALBURQUERQUE²⁹, para Ulpiano, en D. 43.12.1.19, se puede hablar, además, de otro interdicto aplicable al *litus maris*: el restitutorio, de modo que «*el pretor ordena la restitución de todo lo que se retenga hecho, o se haya puesto, en un río público o en su orilla, que entorpezca o pueda entorpecer, el estacionamiento o el tránsito del navío o barca (es decir, incluyendo por tanto, las embarcaciones grandes (naves) y pequeñas (barcas). La situación puede ser análoga para el mar: “Restituirás lo que retengas hecho en el mar o en su litoral o lo puesto en él [...]”*».

Sin embargo, una cosa era que se respetase la posesión de lo construido y otra muy distinta que pudiera invocarse un derecho dominical sobre el mismo.

Como afirma ZAERA³⁰, la mayoría de los autores romanos consideraban que el litoral, al tener el carácter de cosa común permitía que cualquiera pudiera construir sobre él y, además, adquirir la propiedad de lo construido. Continúa señalando que se

de presentar decreto del Pretor para que sea lícito hacer esto; y aún se le ha de impedir a uno con la mano, si esto lo hiciera con molestia de los demás, porque no dudo que no tiene acción alguna civil para hacerlo).

²⁸ Vide Virginia ABELANDA, «*El agua res commune omnium: acciones procesales e interdictos romanos en defensa de su acceso y conservación*», Buenos Aires (Argentina), Eudeba, 2015, p.262.

²⁹ Vide Juan Miguel ALBURQUERQUE, «*Algunos fundamentos y convergencias de la experiencia administrativa romana sobre el medio ambiente, los recursos naturales y res publicae*», Glossae: European Journal of Legal History, 14, 2017, pp. 27-53.

³⁰ Vide Ana ZAERA GARCÍA, «*Algunas consideraciones...*», o.cit., p. 984.

trata de dos propiedades diferentes: la del suelo (el litoral) y, por otro lado, la de lo construido sobre él, de tal manera que el suelo está a disposición de todos, mientras que la edificación pertenece a quien la construya. Quien construye sobre el litoral no adquiere la propiedad del *litus maris* pero sí adquiere la propiedad de lo edificado. Con ello, nos encontramos ante un régimen jurídico sui generis, que se aleja del instituto de la accesión como modo de adquirir la propiedad de la que hablaba Gayo ³¹ («Además, lo que otro ha edificado en nuestro suelo, aunque lo haya edificado en su nombre, se hace nuestro por derecho natural, porque la superficie accede al suelo (superficie solo cedit)»).

Esta excepcionalidad se muestra, igualmente, en que el régimen jurídico que se aplicaba a las construcciones en el *litus maris* no era el propio de las concesiones administrativas que, entre otras cosas, necesitaban de la correspondiente celebración de una *subasta* a favor del mejor postor y de la correspondiente contraprestación económica (*solárium* o *vectigal*: lo que podría ser ahora el actual canon de ocupación y uso).

Respecto a esta forma especial de propiedad, no hay que olvidar que el concepto de propiedad basculó a lo largo del tiempo entre el que se refería o se basaba en las facultades que otorgaba al dueño y el que se basaba en la esencia de ese derecho. Así PUIG PEÑA³² señala que:

«[...] Como consecuencia de estas críticas, se abandonó definitivamente el sistema antiguo, y se definió a la propiedad haciendo solo referencia a un abstracto señorío que tiene el hombre sobre las cosas sujetas a su dominio, “a una pertenencia ideal de la cosa a su propietario [...]”. El éxito de esta nueva orientación se debe a [...] dos órdenes de consideraciones: la primera, que las clásicas facultades dominicales no son, en realidad, más que simples manifestaciones de esa plenitud de señorío general, característico del dominio, y la segunda, que una de las singularidades más salientes de este es la elasticidad; es decir, la aptitud que goza de ensancharse o de reducirse hasta el mínimo, de modo tal, que el poder del dueño puede llegar a ese poco menos que la nada, sin que, no

³¹ Vide GAYO, «*Institutas*», comentario segundo, «*El derecho de las cosas*», pto.II-I-b).

³² Vide Federico PUIG PEÑA, «*Compendio de Derecho Civil Español II, Derechos Reales*», Madrid, Ediciones Pirámides, 1976. p. 26.

obstante, esa reducción llegue a destruir totalmente el vínculo de pertenencia que sujeta la cosa a la persona».

De este modo, el citado autor llega a conceptualizar la propiedad como «*el derecho por el que una cosa pertenece a una persona y está sujeta a ésta de modo, al menos virtualmente, universal*».

Por tanto, este régimen jurídico especial de lo construido sobre el *litus maris* se acercaba más a una propiedad superficiaria, en la que uno puede ser el propietario del suelo y otro de lo construido sobre él, pero propietarios ambos, en cualquier caso.

Las Partidas³³ de Alfonso X “El Sabio” recogieron la definición romana del litoral en la Ley IV del Título XXVIII, Tercera Partida, en la que se describe la ribera de la mar como «*e todo aquel lugar es llamado ribera de la mar, quanto se cubre el agua della, quanto mas crece en todo el año, quier en tiempo del invierno o del verano*». Es decir, ya no se hace la distinción entre el oleaje de invierno y el de verano como hacía el Derecho Romano pero sí se tiene en cuenta la periodicidad del oleaje –anual- para establecer el límite de la ribera del mar.

Respecto a su naturaleza y protección, *Las Partidas* mantienen el concepto romano de cosa de todos (res comunes ómnium) cuando establecen que «*las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester, y por ello todo hombre se puede aprovechar del mar y de su ribera, pescando y navegando y haciendo allí todas las cosas que entendiere que a su provecho serán*»³⁴. Como puede observarse, ya

³³ Los Fueros de Valencia (*Els Furs*), que se formaron por la unión del Código de Jaime I, o también llamado Costumbres (Costumbres) y Fueros de Don Jaime, con más disposiciones añadidas a lo largo de los siguientes años después de la conquista, precisaban la naturaleza y el régimen jurídico de la ribera del mar (*ribatges de la mar*) de forma que eran res extracomercium y su uso pertenecía a todos por “derecho natural”. Igualmente, el *Llibre del Consolat del Mar* se refiere en varias ocasiones a la “ribera del mar” aunque sin definirla en su extensión y naturaleza y regula el antecedente de lo que más tarde sería la servidumbre de salvamento de la Ley de Costas de 1969 (vide Antonio MORENO CANOVES, «*Régimen Jurídico del Litoral*», Tecnos, 1990).

³⁴ Vide PARTIDAS, Ley III, Tit. XXVIII, Part. 3: «*Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas, el aire y las aguas de lluvia e la mar e sus riberas. La cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según que fuere menester. E por ende, todo home puede aprovechar de la mar e de su ribera pescando o navegando, o faziendo y todas las cosas que entendiense que a su pro son [...]*” y, en cuanto a su protección, «*Molino, nin*

entonces se estaban señalando las características propias del dominio público, hasta el punto que en la Ley 8 del Título XXVIII de la Partida III se establecen los usos permitidos en la ribera del mar y al respecto se consigna que en la misma cualquier persona puede construir una casa o una cabaña para guarecerse (uso temporal) o realizar cualquier otro tipo de construcción, siempre y cuando su uso no impida el uso común (el uso público actual) pues no «*sería cosa gustosa*» que el uso común «*se estorbase por el provecho de algunos*».

2. El siglo XIX: la positivización de la protección del dominio público.

2.1. La primera regulación del dominio público marítimo-terrestre en España: la Ley de Aguas de 1866.

Como antecedente de la Ley de Aguas de 1866 se puede citar el Real Decreto de 29 de abril de 1860³⁵, cuyo artículo 1º decretaba que era necesaria autorización Real para llevar a cabo cualquier actividad sobre las aguas subterráneas y las de «*ríos, riachuelos, rieras, arroyos o cualquier otras clase de corrientes naturales*», así como sobre las aguas de «*fuentes, pantanos, estanques, lagos, lagunas o albuferas, nacidas o formadas en terrenos del Estado o del común, y de las que no tengan dueño o particular conocido*». Esta disposición legal declaraba de dominio público las aguas y los cauces de los ríos, arroyos y demás corrientes naturales (artículo 19) y, con el fin de garantizar el uso público y, en concreto, para garantizar los servicios de navegación, pesca y conducción de maderas, establecía en su artículo 21 una servidumbre de cuatro metros sobre los terrenos colindantes con el cauce de los ríos «*navegables y flotables*», en la que estaba prohibida la edificación de cualquier clase, la plantación de arbolado, colo-

canal, nin casa, nin torre, nin cabaña, nin otro edificio ninguno, non puede ningún ome facer nuevamente en los ríos, por los cuales los omes andan con sus navíos nin en las riberas dellos porque se embargase el uso comunal dellos. E si alguno lo ficiese y de nuevo, o fuese hecho antiguamente de que viniese daño al uso comunal, debe ser derribado, ca non sería cosa guisada, que el pro de todos los omes comunalmente se estorbasen por el pro de algunos».

³⁵ Vide Real Decreto de 29 de abril de 1860, dictando varias disposiciones sobre aprovechamiento de aguas.

cación de vallas o de cualquier otro obstáculo que dificultara el libre tránsito y los servicios mencionados. Esta servidumbre de los terrenos colindantes supuso, sin lugar a dudas, una referencia para el legislador –aunque en este caso referida a las aguas terrestres- a la hora de establecer las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral de la Ley de Aguas de 1866 y fueron reguladas casi de forma idéntica por la posterior Ley de Aguas de 1879.

Desde el derecho medieval, excepción hecha del Real Decreto de 29 de abril de 1860 antes citado, no se produce ninguna otra regulación del dominio público marítimo-terrestre en España hasta la «*Ley de 3 de agosto de 1866, dictando prescripciones sobre el dominio y aprovechamiento de aguas*»³⁶, denominada comúnmente como Ley General de Aguas de 1866. Una Ley calificada por algún miembro de la doctrina como perfecta desde el punto de vista técnico³⁷ y, para otros, el primer código español y europeo en la materia³⁸.

A juicio del legislador de 1988³⁹, la Ley de Aguas de 1866 supuso el inicio del ciclo privatizador del dominio público aunque sus principios informadores prácticamente han estado vigentes hasta nuestros días. En la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866⁴⁰ se afirmaba que, entre sus objetivos, estaba el de «*restablecer la disposición de nuestras antiguas leyes que, de acuerdo con las romanas, les fijaban por límite aquel donde alcanzan las olas del mar en sus temporales ordinarios, espacio bastante para las necesidades de la navegación y pesca*».

La declaración como *dominio nacional* reflejada en el texto de la Ley de 1866 ha de entenderse como sinónimo de dominio público, pues en la Exposición de Motivos se aclaraba que este dominio de la Nación es «*el que ésta compete sobre aquellas cosas*

³⁶ Título de la Ley de Aguas de 1866.

³⁷ Vide Sebastián MARTÍN RETORTILLO, «La elaboración de la Ley de Aguas de 1866», *Revista de Administración Pública*, 32, Mayo-agosto 1960, p. 11.

³⁸ Vide Antonio GIL OLCINA, «Regalía de las aguas públicas y dominio público hidráulico», *Revista Investigaciones Geográficas*, 53, 2010. p. 8.

³⁹ Vide Exposición de Motivos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁴⁰ Vide Exposición de Motivos que la Comisión nombrada por Real Decreto de 27 de abril de 1859 acompañó al proyecto que, con ligeros retoques, se convirtió en la Ley de Aguas de 1866.

cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas [...] su carácter principal es enajenable e imprescriptible».

El Título Primero de la Ley de 1866 (“De las aguas del mar”) estaba dedicado en exclusiva a los bienes públicos marítimos, es decir, a las aguas marinas y, aunque a éstas no les dedica el legislador tanta atención como a las aguas continentales, bien es cierto que aquellas se regulan de forma diferenciada, estableciendo tres zonas distintas: «1.º.- *Las costas o fronteras marítimas de territorio español, con sus obras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos; 2.º El mar litoral, ó bien la zona marítima que ciñe las costas, en toda la anchura determinada por el derecho internacional. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo é inmunidad, conforme á las leyes y á los tratados internacionales»* y «3.º *Las playas. Se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior ó terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas y equinocciales. Donde no fueren sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea adonde llegan las aguas en las tormentas ó temporales ordinarios».*

Se habla por primera vez de la playa como concepto y se define ésta prácticamente igual a como definían la ribera del mar el Derecho Romano y Las Partidas. No obstante, la diferencia esencial con el concepto establecido por el derecho romano y medieval es que la Ley de Aguas de 1866 reduce o restringe este ámbito o zona hasta el límite donde se hace sensible el efecto de las mareas, sin tener en cuenta las olas en los mayores temporales.

Es la primera vez en la regulación de la ribera del mar que, para su definición y concreción, se utilizan parámetros o conceptos técnicos como es el alcance de las mareas (movimiento periódico y alternativo de ascenso y descenso de las aguas del mar, producido por la atracción del sol y de la luna). Bien es verdad que no será hasta el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas cuando estos conceptos técnicos son regulados normativamente para su aplicación.

Junto a las costas, el mar litoral y las playas, la Ley consideraba de «*dominio nacional*» también a «*los terrenos que se unan a las playas por las accesiones o aterramientos que ocasione el mar*» (art. 4º), los «*fondeaderos, varaderos, astilleros, arsenales y otros establecimientos destinados exclusivamente al servicio de la marina de guerra*» y «*las islas formadas y que se formaren en la zona marítima, ó en las rías y desembocaduras de los ríos, considerados como puertos marítimos según el art. 2.º*» (art. 3º). El artículo 4º, en su segundo párrafo, parece que establecía una desafectación tácita del dominio público en el caso de las accesiones o aterramientos «*cuando ya no los bañen las aguas del mar, ni sean necesarios para los objetos de utilidad pública, ni para el establecimiento de especiales industrias, ni para el servicio de vigilancia*», de tal manera que en estos casos, el Gobierno podía declarar a dichos terrenos como de propiedad de los «*dueños de las fincas colindantes en aumento de ellas*».

Por lo que se refiere a los terrenos ganados al mar como consecuencia de la realización de obras con autorización, la Ley los declaraba de dominio particular si no se había establecido clausula en contrario (art. 5º) y lo mismo ocurría con las marismas: «*si los pantanos, lagos o terrenos echarcadizos declarados insalubres perteneciesen al estado y se presentase una proposición ofreciéndose a desecarlos y sanearlos, el autor de la proposición quedará dueño de los terrenos saneados, una vez ejecutadas las obras con arreglo al proyecto aprobado*» (art. 65).

Esta facilidad y posibilidad de adquisición de los terrenos de marismas por los particulares hay que situarla en su contexto histórico, pues los brotes de enfermedades contagiosas tenían mucho que ver con la existencia, en las proximidades de las poblaciones, de zonas deprimidas cubiertas por el agua (balsas, marjales, albuferas, estanques o pantanos). La presencia de lagunas, pantanos o estanques eran el origen de episodios de malaria y paludismo de alta mortandad⁴¹, de ahí el empeño del legislador en erradicar esas zonas húmedas mediante actuaciones de desecación, política que, en la actualidad, sería impensable por el alto valor ecológico de los humedales⁴².

⁴¹ Vide Gregorio CASTEJÓN PORCEL, "Paludismo en España en los siglos XVIII-XIX: Distribución espacial y erradicación", en J.La RIVA, P.IBARRA, R. MONTORIO, M. RODRIGUES, (Eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza-AGE, p.73.

⁴² Más adelante me referiré a la "Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como habitat de aves acuáticas" firmada en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971,

Esta elosfobia⁴³ o recelo de los espacios húmedos se manifestó en esa época en normas como el Decreto de 29 de junio de 1822 que proponía el reparto de terrenos baldíos y realengos mediante sorteo entre militares retirados y civiles inutilizados en la guerra de la Independencia (el premio patriótico); la concesión de estímulos fiscales como los previstos en la Instrucción de Javier de Burgos de 1833 de exenciones tributarias a los terrenos baldíos; el otorgamiento de títulos nobiliarios a los promotores de la desecación (como fue el caso del banquero Aguado, al que se le concedió el título de Marqués de las Marismas por su proyecto de saneamiento de las marismas de Sanlúcar de Barrameda); el Decreto-Ley de 29 de abril de 1860, antecedente de la Ley de Aguas de 1866, en el que se contemplaban las zonas pantanosas exclusivamente en terrenos del Estado, comunales o sin dueño conocido, es decir, zonas sobre las que la Administración tenía facultades de disposición y se permitía la existencia de humedales de propiedad privada.

La concesión de títulos de propiedad por el artículo 103 sobre terrenos marismenños como consecuencia de la desecación regulada en el artículo 101⁴⁴ fue, con posterioridad y como más adelante se dirá, parte del origen de los conflictos provocados por

modificada en 1982 y 1987 y comúnmente denominada Convenio Ramsar cuyo objetivo es «*la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales*» y aplica una definición amplia de los humedales que abarca todos los lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas.

⁴³ Término acuñado por José NARANJO-RAMÍREZ, Martín TORRES-MÁRQUEZ, Rafael F. VEGA-POZUELO, “La desecación histórica de los humedales del medio Guadalquivir. Relaciones ecoculturales, económicas y sanitarias” en *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la Geografía. Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil. San Vicente del Raspeig*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016, pp. 319-342. Otros autores como Alain ROGER, [*Breve tratado del paisaje*, Editorial Biblioteca Nueva, S.L., Madrid, 2007] han hablado de “orofobia”, “eremofobia” o “talasofobia”, «*significantes de una tradicional desconfianza a esos “paisajes tremendos”, baldíos e “inhumanos”*» (vide Jose Fernando VERA REBOLLO, Jorge OLCINA CANTOS, María HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, (eds.), *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la Geografía, Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil, San Vicente del Raspeig*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016, pp. 319-342).

⁴⁴ En los artículos 100 y siguientes de la Ley de Aguas de 1866 se regulaba la desecación de lagunas y terrenos pantanosos, con medidas de fomento tendentes a incentivar la desecación de humedales y se incluía, en el caso de humedales pertenecientes a varios propietarios, la facultad del Gobierno de obligar a los propietarios a costear las obras de desecación. El artículo 103 disponía que «*el terreno saneado quedará de propiedad de quien hubiese realizado la desecación o saneamiento, abonando únicamente a los antiguos dueños la suma correspondiente a la capitalización del rendimiento anual que de tales pantanos o encharcamientos percibían*».

los llamados enclaves de propiedad particular⁴⁵ en el dominio público que han perdido hasta la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 y continúan en opinión de algunos⁴⁶, a pesar de la reforma operada por la LPUSL.

En lo que se refiere al objeto de esta tesis y en particular a la regulación de los inmuebles situados en el litoral, la Ley de 3 de agosto de 1866 para la Península, que se hace extensiva a Ultramar mediante Orden del 8 de agosto, disponía en el artículo 18 que en ningún punto de las costas se podrán ejecutar obras nuevas sin la competente autorización⁴⁷, excepción hecha, claro está, de lo dispuesto en el art.11 que disponía que los dueños de las propiedades contiguas al mar o sus playas podían sembrar, plantar y levantar dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio «*edificios agrícolas y casas de recreo*». Para ello sólo bastaba la previa comunicación a la Autoridad de Marina que podía oponerse única y exclusivamente cuando la actuación pretendida supusiera un notorio impedimento para el ejercicio de la servidumbre de salvamento.

Igualmente el artículo 19 permitía levantar en las playas *chozas o barracas con destino a baños* durante la temporada de estos. Como puede observarse, la Ley respondía de esta forma a un nuevo uso de la playa que ya se había instalado en la sociedad española pues, hasta entonces, solo había utilizado predominantemente el agua

⁴⁵ Vide STS de 26 de abril de 1972, Rec, nº 300114/1971, Id Cendoj: 28079130011972100913: «[...] cabe la existencia de lagunas, estanques o charcas dentro de la zona marítimo-terrestre como formadas por agua del mar, alimentados principalmente por la acción directa del oleaje, pero también no puede ignorarse dentro de la Ley, artículo 11, la existencia de lagunas, charcos, etcétera, aun cuando sean formados por agua del mar y aun cuando tengan alguna comunicación con él mismo fuera de la zona marítimo-terrestre, al poder ser de propiedad privada si se encuentran en terrenos de tal naturaleza con virtud de la regla general de la accesión».

⁴⁶ Vide Eva DESDENTADO DAROCA, «*El horizonte de los enclaves privados tras el Reglamento de Costas de 2014 (II)*», Estudio Jurídico Ius Publicum, <http://estudiojuridicoip.com/2017> (consultada el 17-10-2019): «*En definitiva, el problema de la continuidad de las antiguas concesiones para ganar terrenos al mar o desecarlos en su ribera y del entramado productivo y puestos de trabajo que van a ellos anudados no se ha resuelto. El objetivo supuestamente perseguido por la Ley 2/2013 no se ha logrado: el nuevo Reglamento de Costas sigue previendo la extinción de las concesiones en el año 2018. La posibilidad de una prórroga, que no es automática, no es solución suficiente ni adecuada, especialmente si ahora comienza a adoptarse una interpretación rígida en la valoración del tracto sucesivo de los títulos concesionales. Urge una reforma normativa (legal o reglamentaria) que ofrezca una salida razonable a la situación*».

⁴⁷ Vide Ley de Aguas de 1866, art. 18: «*En ningún punto de las costas, playas, puertos y desembocaduras de los ríos, ni en las islas de que trata el art. 3.º se podrán ejecutar obras nuevas, de cualquiera especie que fueren, ni construir edificio alguno sin la competente autorización, con arreglo a lo establecido en esta Ley o a lo que se establezca en la de Puertos. Exceptuándose las construcciones permitidas por el art. 11*».

del mar con un uso terapéutico, de ahí los balnearios situados junto a las playas y construidos en su mayoría antes de 1856⁴⁸.

Por su parte el artículo 22 de la Ley establecía que el Ministerio podía autorizar construcciones, dentro del mar o en las playas o terrenos contiguos, con destino al servicio particular, de astilleros, varaderos o careneros y demás obras complementarias para el servicio del puerto o para formar salinas, fábricas o cualquier establecimiento industrial.

El capítulo XVI de la Ley resulta a los efectos de este trabajo altamente interesante toda vez que, respecto a los órganos competentes en materia de aguas, declaraba que se atribuía a los tribunales contencioso-administrativos conocer de los recursos contra las providencias dictadas por la Administración en materias de aguas en los casos siguientes: *«cuando por ellas se lastimen derechos adquiridos en virtud de disposiciones emanadas de la misma Administración»*, *«cuando se imponga a la propiedad particular una servidumbre forzosa o alguna otra limitación o gravamen en los casos previstos en esta Ley»*, para el conocimiento de cuestiones relativas a *«resarcimiento de daños y perjuicios a consecuencia de las limitaciones y gravámenes»* anteriores (art. 295) y en las cuestiones relativas al dominio de las aguas públicas y al dominio y posesión de las privadas (art. 296), y en el derechos de aprovechamiento entre los particulares (art. 297).

La servidumbre de salvamento contemplada en el artículo 9 de la Ley de 1866 es la primera limitación del uso de los terrenos colindantes de propiedad particular. Y ello a pesar de que podía haber existido una limitación anterior pues, en la Exposición

⁴⁸ Vide María Mercedes TADJER MIR, «En los orígenes del turismo litoral: los baños de mar y los balnearios marítimos en Cataluña», en *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XIII, 296, 2009: *«El uso de la playa era puntual y esporádico, generalmente en verano; los bañistas más atrevidos se introducían en mar abierto en determinadas ocasiones, en especial durante la noche de San Juan para tomar la «buenaventura», según testimoniaba a finales del siglo XVIII el barón de Maldà (Voltes, 1957), y según recogía el folclorista Amades como tradición todavía arraigada durante el siglo XIX en la ciudad de Barcelona y en otras poblaciones costeras catalanas (Amades, 1953). No obstante, la práctica debió extenderse pronto, ya que se tienen noticias de Bandos municipales de los años 1814 y 1818, así como de bandos de otras autoridades correspondientes a los años 1838 y 1850, dictados para mantener el orden público y la decencia, o para establecer normas sobre el vestuario y la separación de sexos en las zonas fijadas para baños de mar»*.

de Motivos, se hacía referencia a una zona contigua a las playas⁴⁹, considerada como ensanche de éstas, y que medía 20 varas de ancho (unos 16,70 metros) y que, antes de la entrada en vigor de esta Ley, se consideraba pública. Ahora, como medida de fomento de la agricultura, se sustituía aquella zona por las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral para no «condenar a perpetua esterilidad terrenos que en algunas comarcas son susceptibles de cultivo». Ambas servidumbres contiguas alcanzaban los 20 metros «contados tierra adentro desde el límite interior de la playa» y se establecían por el legislador para proteger el interés de «la navegación en caso de naufragios» y para la vigilancia de las costas a efectos fiscales. Es decir, no tenían una finalidad de protección del libre uso del dominio público marítimo-terrestre.

Por último, PÉREZ GÁLVEZ⁵⁰ pone de manifiesto la importancia del artículo 296 de la ley pues, por primera vez, se reconoce la competencia administrativa para deslindar el dominio marítimo.

2.2. La Ley General de Obras Públicas de 1877 (un verdadero Código del dominio público) y la Ley de Aguas de 1879 (la separación de la regulación de las aguas continentales y marítimas).

Para algunos⁵¹, se trata de un cuerpo normativo que, a pesar de suponer uno de los más interesantes de nuestro derecho histórico, no llegó a aplicarse plenamente y, aún no hace mucho tiempo, no existía unanimidad en si se encontraba todavía vigente o no⁵², y ello porque la Ley de Costas de 1988, en su Disposición Derogatoria, solo se

⁴⁹ La disposición legal que recogía la existencia de esa franja no se ha podido encontrar, por lo que podría pensarse que se trataba quizá de una norma no escrita pero de obligado cumplimiento en la zona litoral (vide Concepción HORGUE BAENA, “*El deslinde de Costas*”, Tecnos, 1995, p.33).

⁵⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.): *Costas y urbanismo*, La Ley, Madrid, 2013, p.265.

⁵¹ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «Dominio público portuario. El dominio público portuario estatal», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 145, 1995, p. 81.

⁵² Para Cristóbal GUERRERO MARTÍN («*La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*», McGraw-Hill, Madrid, 1998, p.9) la Ley de Costas de 1988 derogó expresamente la Ley General de Obras Públicas.

refiere a que se derogan los capítulos VIII y IX de la Ley General de Obras Públicas, en cuanto se refieren al dominio público marítimo, mientras que la Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas, mediante su Disposición Derogatoria Única, deroga tan sólo los artículos 53 a 105 y el artículo 111.

Para otros autores⁵³, el grupo normativo que articuló la Ley de Bases de 29 de diciembre de 1876 (en especial la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877) constituye el primer Código administrativo del dominio público, que quedó relegado por la promulgación del Código Civil.

La Ley General de Obras públicas se ocupó de cuestiones secundarias respecto al litoral pues reguló tan sólo los puertos de comercio, los de refugio y los militares, los faros y toda clase de señales marítimas y balizamiento de la costa, el desagüe de albuferas, la desecación de lagunas y marismas, etc. pero, de ninguna manera abordó la configuración del dominio público marítimo-terrestre.

Sí reviste importancia lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley por el que los concesionarios de obras públicas podían recurrir por vía contenciosa las resoluciones del Gobierno en las que se declaraba la caducidad de su concesión en el plazo de dos meses desde la notificación, pasado el cual, la resolución se tendría por firme y consentida; y también podían recurrir contra las declaraciones de caducidad hechas por las autoridades provinciales o locales, según sus atribuciones, por vía contenciosa después de agotada la vía gubernativa.

La Ley de Aguas de 1866 se quedó pronto inservible, sobre todo porque resultaba necesario diferenciar las aguas terrestres de las aguas marinas y porque se precisaba de una norma que comprendiera todas las disposiciones relativas a las aguas, y no solo las públicas. La ley segrega las aguas marinas, al entender el legislador que las aguas marítimas se diferencian de las terrestres, tanto por su propia y peculiar naturaleza, como por los usos y aprovechamientos a que se destinan, y por los distintos derechos que se derivan de su dominio. La idea del legislador era mantener un adecuado nivel de coherencia, claridad e uniformidad legislativa, contribuyendo de este

⁵³ Vide Santiago ROSADO PACHECO, «La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877. (Una reflexión sobre el Concepto de Obra Pública)» en *Anuario de la Facultad de Derecho*, 6, 1988, pp. 248-249.

modo a un fácil manejo de la Ley de Aguas⁵⁴. La promulgación de la Ley de Aguas de 1879 y, un año después, de la Ley de Puertos de 1880, supuso la solución a aquella necesidad. Por lo que se refiere al litoral, poco o nada nos aporta esta Ley, por las razones expuestas, y me referiré a continuación a la regulación de las aguas marinas por la Ley de Puertos de 1880.

2.3. La aparición del concepto de zona marítimo-terrestre: la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

La Ley de Puertos de 1880 supone, como he dicho, el reconocimiento de la necesidad de separar la regulación de las aguas según éstas sean dulces o saladas, es decir, aguas terrestres o aguas del mar. Así, mientras que, para las aguas marítimas, se promulga la Ley de Puertos de 1880, en el año anterior se habían regulado las aguas terrestres mediante la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879.

El legislador de 1880 cambia de nuevo la terminología y lo que antes había denominado “ribera del mar” o “playas” ahora lo denomina “zona marítimo-terrestre”, utilizando por primera vez este concepto. El artículo 1º de la Ley declaraba de *dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares*:

«1º. La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean.

Esta zona marítimo-terrestre se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas.

⁵⁴ Vide Francisco José ABELLÁN CONTRERAS, «El Aprovechamiento de las aguas en la Ley de 13 de junio de 1879. Trayectoria de un texto legislativo a la luz de la optimización y eficacia de los recursos hídricos», en *Irrigation, Society and Landscape. Tribute to Tom F. Glick*, 2015, Carles SANCHIS IBOR, Guillermo PALAU-SALVADOR, Ignasi MANGUE ALFÉREZ, Luis Pablo MARTÍNEZ (coords.), Editorial Universidad Politécnica de Valencia, 2014, p. 689.

2º. El mar territorial. O bien la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España, en toda la anchura determinada por el derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme todo a las leyes y a los Tratados internacionales».

Como ya dije⁵⁵, el nuevo término “zona marítimo-terrestre”, aunque más preciso, hace referencia a la playa como una misma realidad física, por lo que, se cambia el término pero no el concepto.

La Ley mantuvo la misma configuración que la Ley de Aguas de 1866 aunque, como puede verse, amplió significativamente la zona marítimo-terrestre al incluir en ella las “*márgenes de los ríos hasta donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas*”, frente a lo proclamado por la Ley de Aguas de 1866 que se refería sólo a las rías o las desembocaduras de los ríos que tenían la consideración de puerto con el carácter de dominio público.

En realidad, se da prácticamente la misma definición que daba la Ley de Aguas de 1866 a las playas, con la diferencia de que ahora se establece como referencia «*las mayores olas en los temporales*», mientras que aquella se refería al «*nivel que alcancen las olas en los temporales ordinarios*». No obstante, sí hay una diferencia importante que no es otra que la ampliación de la realidad física al incluirse por primera vez en el concepto de zona marítimo-terrestre «*los márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas*». En este sentido señala MENENDEZ REXACH⁵⁶ que «*para la Ley de 1880 la desembocadura de los ríos tiene la doble consideración de puerto marítimo y de zona marítimo-terrestre (y no de ribera fluvial). Esa zona marítimo-terrestre se extiende aguas arriba del río hasta donde son sensibles*

⁵⁵ Vide Alfonso VICIANA MARTÍNEZ-LAGE y Federico VIVAS PUIG, «Criterios físico-ambientales y jurídicos para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre: un análisis desde la perspectiva de la gestión integrada del litoral. El caso del litoral de Almería», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El deslinde del litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p. 135.

⁵⁶ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «Los conceptos legales de rías y desembocaduras de los ríos y sus consecuencias a efectos de la aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de Costas», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 8, 2003, p. 290.

las mareas o los temporales ordinarios, con independencia de que el paraje sea navegable o no, es decir, incluyendo los parajes que, por no ser navegables, se habían considerado en 1866 como pertenecientes a las riberas fluviales».

En cuanto a los terrenos que se unen a la zona marítima terrestre por las accesiones y aterramientos que ocasiona el mar los considera dominio público el citado artículo 2º y cuando como consecuencia de estas accesiones, y por efecto de retirarse el mar, la línea que limita la zona avance hacia aquel, los terrenos sobrantes de lo que era antigua zona marítima terrestre pasarán a ser propiedad del Estado, previo el oportuno deslinde por el Ministerio de Ultramar, de acuerdo con el de Marina, y el primero podrá enajenarlos cuando no se consideren necesarios para servicios marítimos y otros de utilidad pública. En caso de enajenarlos se concederá el derecho de tanteo a los dueños de los terrenos colindantes⁵⁷.

El artículo 51º de la Ley reconocía que las marismas, al tiempo de permitir su desecación, cultivo o aprovechamiento, podían ser del Estado, del dominio público, de los propios pueblos o de aprovechamiento común, así como de propiedad particular, pero no definía qué debía entenderse por marisma, por lo que la indeterminación del concepto suponía una evidente dificultad a la hora de su aplicación pudiendo dar lugar a abusos. Las marismas, como enclaves de propiedad particular⁵⁸, se reconocen en ese mismo artículo 51º que establece que *«las marismas de propiedad particular podrán ser desecadas por sus dueños, previa licencia del Gobernador, quien la expedirá después de oídos la Autoridad de Marina y el Ingeniero Jefe de la provincia»*. No obstante, la ley sí proclamaba su afectación al uso público, a pesar de la titularidad privada, cuando establecía que la desecación para otros aprovechamientos se podía hacer siempre que *«no se irroge perjuicio a la navegación y a la pesca»*.

A pesar de la inclusión de las marismas en el dominio público, la Ley de Puertos de 1880 excluía del mismo *«las charcas, lagunas o estanques de agua de mar»* si se

⁵⁷ Las usurpaciones de la zona marítimo-terrestre ya se manifestaban por aquellas fechas. Vide Expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre de Cebú (Filipinas), en el que el Gobernador General de Filipinas da cuenta al Ministerio de Ultramar, de haber ordenado que se lleve a cabo la demarcación de la zona marítima terrestre de Cebú, con motivo de los incidentes surgidos por haberse tratado de edificar en dicha zona (*Archivo Histórico Nacional, refª.ES.28079.AHN/16//ULTRAMAR,510,Exp.6*).

⁵⁸ Vide sobre el régimen jurídico de las marismas Fernando LÓPEZ RAMON, «Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas», en *Revista de administración pública*, 96, 1981.

habían formado en «*propiedad particular*» y no tenían comunicación permanente con el propio mar «*por medio de embarcaciones*» (art.11º).

La norma estableció, asimismo, servidumbres de salvamento y de vigilancia sobre los terrenos colindantes, llegando a establecer el derecho a indemnización por esta limitación de la propiedad en los casos en que (i) el terreno no estuviera sometido a esta servidumbre hasta la Ley de Aguas de 1866 (sustituida después por la 1879) o (ii), si fuera posterior, se hubiera causado un daño ostensible y material, es decir, que fuera cuantificable económicamente.

La particularidad de estas servidumbres radicaba en que se medían desde el mar, de manera que podían recaer dentro de la zona marítimo-terrestre, aclarando la Ley que «*esta zona de servidumbre (refiriéndose a la de salvamento) avanzará ó se retirará conforme el mar avance ó se retire, según queda establecido en general para la zona marítimo-terrestre*» (art. 8º). Esta circunstancia prevista en la Ley, junto a lo dispuesto en el artículo 1º ya citado que establecía la excepción de «*los derechos que correspondan a los particulares*», produjo como consecuencia el nacimiento de los denominados “enclaves privados” en la zona marítimo-terrestre cuya existencia legal perduró hasta la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. El artículo 1º declaraba de dominio nacional y uso público la zona marítimo-terrestre pero se dejaban a salvo los «*derechos de los particulares*» e, igualmente, los artículos 7º, 8º y 9º se referían a «*terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre*».

La Ley de Puertos de 1880 sirvió como excusa a determinada jurisprudencia para afirmar la existencia de “*hechos obstativos a la demanialidad*” en el caso de enajenación por el Estado antes de la Ley de Puertos de 1880. Entre otras, se puede citar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia de 10 de noviembre de 1986 (LA LEY 11502-JF/0000):

«[...] y ese sistema fue recibido por nuestro Derecho histórico, a medio de las Leyes 3.^a 4.^a Tít. XXVIII Partida III, permaneciendo hasta el siglo XIX, al que se llega con una tradición según la cual el litoral o ribera del mar aparece excluido de toda propiedad privada, sin poder ser objeto de ningún aprovechamiento particular que perturbe o impida el uso general, de tal modo que el aprovechamiento

del litoral exigiese previa licencia del Príncipe, con reflejo y desarrollo de estos principios en el Proyecto del CC 1851, cristalización de la Ley de Aguas 3 ago. 1866, Leyes de Puertos 7 mayo 1880 y 19 Ene. 1928, Ley de Costas de 26 abr. 1969 y art. 339.1 CC, no obstante el aspecto de demanialidad de la zona marítimo-terrestre con el efecto al mismo inherente de inenajenabilidad e imprescriptibilidad, en su interpretación característica de concreto espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas de los temporales, en donde no lo sean, con proyección incluso a las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles a las mareas, tiene su génesis, de tal manera específica, en la L 7 mayo 1880, por lo que con anterioridad a ella venía posibilitada la atribución de dominio, en favor de particulares, sobre terrenos posteriormente integrados en lo que pasó a configurar tal zona marítimo-terrestre legalmente instaurada, siempre que el acto originador de tal atribución se hubiese producido antes de dicha L 7 mayo 1880, como ya tiene reconocido esta Sala en S 1 Dic. 1966 (S 14 Nov. 1977). D) Que es doctrina jurisprudencial de esta Sala, mantenida en la S 19 Dic. 1977, en la que se reproducen las SS 3 Jun. 1974, 7 mayo 1975 y 23 Abr. 1976, la que se viene a establecer: a) Que los terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre se califican como bienes de dominio público, correspondiendo al particular que se oponga a la pretensión del Estado de reivindicarlos probar los hechos obstativos a la misma o, en su caso, los derechos que sobre los mismos aduzca; b) que la pretensión obstativa del particular sólo puede prosperar si se demuestra la desafectación de los bienes o que su inalienabilidad ha sido autorizada o que el terreno ha pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos 1880; c) que el particular que se oponga a los efectos y consecuencias que determina el que los terrenos enclavados en tal zona pertenecen al dominio público «debe probar inexcusablemente, bien su cambio de destino, bien su desafectación por un acto de soberanía», D) Que estos hechos obstativos no se pueden fundar en la simple inscripción registral de la finca, pues tales bienes están fuera del comercio de los hombres, son inalienables e imprescriptibles y llevan en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad, habiendo especificado la S 26 Abr. 1969 que los derechos legalmente adquiridos a los que la Ley de Costas se refiere no

son los que provienen de un título de dominio o inscripción tabular o de una posesión más o menos dilatada, por cuanto necesitan de un acto de soberanía para producir la entrada en el comercio de los hombres, concretamente la desafectación o el cambio de destino, a partir de cuyo momento dejan de pertenecer al dominio público para entrar en el comercio humano (S 23 Jun. 1981)».

Esta jurisprudencia se vio abocada a amoldarse irremediabilmente a lo dispuesto en el art. 132.2 CE, dada su aplicación directa, y el Tribunal Supremo concedió un valor meramente probatorio⁵⁹ a los hechos obstativos, de tal forma que lo decisivo para reconocer la propiedad privada de las fincas en esos supuestos ha sido que la titularidad privada proviniera de una venta por parte del propio Estado, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 1880, en virtud de las Leyes desamortizadoras⁶⁰.

Para algunos autores⁶¹, esa argumentación no tenía sentido alguno puesto que esta ley de 1880 no significó una modificación sustancial de la regulación anterior. No obstante, por su interés, volveré más adelante sobre la cuestión de los derechos dominicales sobre inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 1880 y sobre su reivindicación por el titular

⁵⁹ La STS de 13 de octubre de 1981, Sala Primera, de lo Civil, (La Ley12734-JF/0000) es determinante al respecto del hecho probatorio: *«Por lo que es al particular, y no al Estado, a quien incumbe probar los hechos obstativos, que no se pueden fundamentar en la simple inscripción registral de la finca, porque tales bienes están fuera del comercio de los hombres, son inalienables e imprescriptibles, y llevan en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad».*

⁶⁰ Es esclarecedora a este respecto la STS de 10 de junio de 1996, Sala Primera, de lo Civil, Rec. 3423/1992 (La Ley 7805/1996) que declara: *«No sucede así con la finca registral núm. 4074, segregada que se dice de la 677, no comprada directamente al Estado; respecto a la cual sólo opera la prueba presentada, consistente en su inscripción registral por la vía del art. 205 LH, que no resulta suficiente, ante el precepto constitucional 132.2 para amparar por sí sola, ante la ausencia de titularidad proveniente de enajenación por el Estado, las pretensiones de los actores respecto a tal predio, conforme reiterada doctrina jurisprudencial y así lo establece la sentencia citada de 12 Nov. 1988, que recoge la doctrina de las anteriores de 23 Abr. 1976, 19 Dic. 1977, 23 Jun. 1981, 15 Dic. 1984 y 25 Jun. 1987 y también declara la sentencia constitucional ya referida de 4 Jul. 1991, en relación a lo dispuesto en el art. 8, disp. trans. 1.ª y preceptos cc. Ley de Costas 22/1988».*

⁶¹ Vide Ángel MENÉNDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en Jose Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ (coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p. 17.

tras la aprobación del deslinde, a efectos de la aplicación de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas.

Por último, en el capítulo VI se regulaban las obras construidas por particulares en las «*costas, playas, puertos y desembocaduras de los ríos*» y en «*las islas formadas en la zona marítima*», declarando el artículo 38 que no se podrán «*ejecutar obras nuevas, de cualquier especie que fueren, ni construirse edificio alguno sin la competente autorización, don arreglo á lo establecido en esta ley*».

2.4. El Código Civil de 1889: distinción entre bienes demaniales y bienes privados.

El Código Civil distinguió claramente entre bienes demaniales y dominio privado, de ahí la importancia de este texto pues es la primera vez que se plasma el término “dominio público” en un texto legal de nuestro ordenamiento jurídico.

Entre los antecedentes del Código se encuentra el proyecto de Código Civil de 1851, denominado también como “Proyecto García Goyena”⁶², en el que su capítulo 3º se denominaba «*De los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen*» y, efectivamente, en su contenido se hacía referencia a que los bienes son de propiedad pública o privada, sin mencionar en ningún momento el dominio público.

El Código Civil, sin embargo, mantuvo el título del capítulo pero introdujo la noción de dominio público, de tal manera que el artículo 338 proclama que «*los bienes son de dominio público o de propiedad privada*», por lo que poco tiene que ver el título del capítulo con su contenido.

Para algunos autores⁶³ el mérito del Código Civil radica en que definía los bienes, no por su denominación, sino por su destino, de manera que dejaba la puerta

⁶² Florencio García Goyena fue Ministro de Gracia y Justicia y Presidente de la Comisión General de Codificación de 1846 que redactó el Proyecto de 1851, conformada también por Claudio Antón de Luzuriaga, Juan Bravo Murillo y el Secretario Sr. Sánchez Puig.

⁶³ Vide Antonio MORENO CANOVES, *Régimen Jurídico del Litoral*, Tecnos, 1990, p. 25.

abierta a incluir posteriormente otros elementos fruto «*de la técnica o de la conceptualización social más avanzada*».

Muy poco aportó el Código Civil español en cuanto a la definición de los bienes del dominio público marítimo-terrestre, limitándose a declarar como tales las “*riberas*” y las “*playas*” en su artículo 339:

«*Son bienes de dominio público: 1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos*».

Por tanto, no define los conceptos utilizados de playa, ribera, etc. Para COVIÁN⁶⁴ el término *ribera* que utiliza el Código Civil se refiere a la margen y orilla del mar en general y a *playa* como a «*la parte de ribera formada de arenales en superficie casi plana*». Para este autor, la diferenciación entre ribera y playa no supone una distinción entre bienes diferentes sino que ambas expresiones aluden a un mismo bien pues la playa es tan sólo una parte específica de la ribera. No todos los autores son de la misma opinión pues, para DÍAZ FRAILE⁶⁵, aun admitiendo que materialmente playa y ribera puedan coincidir parcialmente, no todo terreno que merezca el calificativo de playa será al mismo tiempo ribera en el sentido anfibio, es decir, zona que el agua cubre y descubre en su flujo y reflujo (así, una duna, una formación arenosa que no es bañada por el mar, etc.). Para este último autor, el Código Civil no supuso un incremento demanial con esta diferenciación entre ribera del mar y playa sino que la ampliación se produjo – como opina la mayoría de la doctrina- con la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1969⁶⁶.

Este artículo 339 del Código Civil no deroga la Ley de Puertos de 1880, sino que lo que hace es «*distinguir entre la zona marítimo-terrestre en su totalidad y en sus partes integrantes, es decir, que no ha querido reconocer una propiedad privada de la*

⁶⁴ Vide Víctor COVIAN Y JUNCO, *Enciclopedia Jurídica Española*, Tomo XII, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1910, p. 557.

⁶⁵ Vide Juan María DÍAZ FRAILE, *La Protección Registral del Litoral; Prontuario de Aspectos Registrales del Reglamento de Costas de 1989*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991, p.34.

⁶⁶ Vide Lorenzo MARTÍNEZ ESCUDERO, *Playas y Costas. Su régimen jurídico administrativo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1985, p. 49.

totalidad de la zona, pero sí la de partes concretas de ella; esta distinción la hace también la Real Orden de 28 de junio de 1918 citada en la autorización de la Dirección General de lo Contencioso para iniciar este proceso. Que el sentido de la jurisprudencia es claro a este respecto; cita la parte recurrente la sentencia de 20 de noviembre de 1959 (contencioso- administrativa), bajo la vigencia de la Ley actual; la de 19 de junio de 1967 (Sala Cuarta del Tribunal Supremo) y la de 17 de febrero de 1970, que reconoce la existencia de propiedades privadas lindantes con el mar (ni siquiera con la zona marítimo-terrestre)»⁶⁷.

Lo que sí resulta claro es que el Código contrapone el dominio público a la propiedad privada⁶⁸, de tal manera que los bienes de dominio público están vinculados a un ente público, atribuyéndose su titularidad al «Estado, Provincia o Municipio» (art. 345 CC), y esa titularidad es claramente distinta al derecho de propiedad privada. Es decir, no se distinguen los bienes según la naturaleza jurídica de la titularidad sino por su destino.

Dentro de los bienes de dominio público el Código, distingue, a su vez, los destinados a un servicio público y los de uso público, y es dentro de esta categoría (bienes de dominio y uso público), donde el Código Civil encuadra las riberas del mar y las playas.

3. El siglo XX: una mejora de la protección del dominio público con algunas excepciones.

3.1. El Real Decreto de 11 de julio de 1912.

El Reglamento para la ejecución de la Ley de Puertos de 1880 fue aprobado por Real Decreto de 11 de julio de 1912, es decir, 32 años después de promulgada Ley, poniendo de manifiesto, una vez más, la desidia que ha presidido la labor legislativa española a lo largo de la historia respecto de la regulación del litoral. La importancia de

⁶⁷ Vide STS de 22 de enero de 1974, Id Cendoj: 28079110011974100226.

⁶⁸ Vide HORGUE BAENA, Concepción, *El deslinde de costas*, o.cit., p. 38.

esta norma radica en que regula la configuración jurídica de las marismas - posteriormente utilizada por la denominada Ley Cambó de 1918 que, a continuación analizo pues, en su artículo 90, las define diciendo que se entiende por marismas *«la porción de terreno inculto de la zona marítimo-terrestre, cualquiera que sea su naturaleza que cubran las marcas o las olas y quede más o menos encharcado o produzca emanaciones insalubres en la bajamar o en época de calmas, aun cuando no haya encharcamientos»*.

El Reglamento, en su artículo 1º, señalaba respecto al deslinde del dominio público que *«Declarada por el artículo 1º de la Ley de Puertos de dominio nacional y uso público la zona marítimo terrestre, corresponde al Ministerio de Fomento disponer se practique el deslinde y amojonamiento de la expresada zona en los puntos donde se presuma que existan usurpaciones donde por cualquier motivo lo estime necesario. Dichas operaciones se llevarán a cabo con arreglo a las disposiciones vigentes ó a las que en adelante se dicten para el deslinde y amojonamiento de los terrenos de dominio público, dando intervención en ellas a la Autoridad de Marina. También se practicará el deslinde de la zona marítimo-terrestre cuando lo soliciten los propietarios de los terrenos colindantes, obligándose a sufragar los gastos que origine la operación, cuyo importe no excederá del presupuesto que redacte el Ingeniero Jefe de Obras Públicas de la provincia y remita a los interesados para que depositen en la Pagaduría de la Oficina de Obras Públicas la cantidad a que ascienda, ó acudan enalzada ante la Superioridad»*.

Por otro lado, se refería a la competencia de la autoridad de Marina para dictar y hacer cumplir las prescripciones y reglas de policía para el *«libre uso del mar y de sus playas»* (art.8º), que, unido a la facultad de los particulares de edificar en la zona marítimo terrestre proclamada en el artículo 6º, suponía de hecho una apropiación por los particulares del dominio público. Hay que tener en cuenta que la solicitud en tal sentido formulada por los particulares solo podía ser rechazada por la autoridad de Marina cuando supusiese *«un impedimento al ejercicio de la servidumbre de salvamento»*.

3.2. Una nueva desprotección del dominio público: la Ley de Desección y Saneamiento de Marismas de 24 de julio de 1918 o “Ley Cambó”.

Las marismas históricamente podían ser propias del Estado, de uso comunal de los pueblos o de propiedad particular. La Ley de 1880, como hemos analizado, por primera vez admitió que podían ser del Estado, "de dominio público", de propios de los pueblos, de aprovechamiento común o de propiedad particular.

La Ley de Aguas de 1866 en su artículo 26, se refería, por un lado, a la «*desección de las marismas propias del Estado o de uso comunal de los pueblos*» que el Gobierno podía conceder cuando de ello no resultara perjuicio a la navegación de los ríos o conservación de los puertos; y, por otro, a las marismas de propiedad particular, que podían ser desecadas por sus dueños⁶⁹.

Igualmente la Ley de Aguas de 1879 se refería a esta dualidad de regímenes jurídicos al regular la desecación y saneamiento de «*lagos, pantanos o encharcamientos*» pertenecientes al Estado, al común de vecinos o a particulares (artículos 60 y siguientes). El artículo 65 disponía que si los pantanos, lagos o terrenos encharcados declarados insalubres perteneciesen al Estado, y se presentase una proposición ofreciéndose a desecarlos y sanearlos, el autor de la proposición quedaría dueño de los terrenos saneados una vez ejecutadas las obras con arreglo al proyecto aprobado⁷⁰.

Por último, la Ley de Puertos de 1880 en su artículo 51 permitía al Ministerio de Fomento conceder las autorizaciones para que «*sean desecadas, cultivadas o aprovechadas de otra manera las marismas del Estado o del dominio público y las que no pertenezcan a los Propios de los pueblos ni a los bienes de aprovechamiento común*». Regulaba asimismo el régimen de estas últimas y de las marismas de propiedad particular. El artículo 55 de la misma Ley disponía que «*las concesiones de marismas se otorgarán sin pública licitación y a perpetuidad, salvo el caso en que algún particular o Empresa solicitare la adjudicación por subasta, presentando al efecto una proposición*

⁶⁹ *Vide* STS de 8 de Julio de 2002, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Recurso nº 5003/1996, Id Cendoj: 28079130032002100100.

⁷⁰ *Ibidem* STS de 8 de Julio de 2002, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Recurso nº 5003/1996, Id Cendoj: 28079130032002100100.

en que se señale y ofrezca un tipo de tasación y se garantice con un depósito provisional igual a aquel tipo, que servirá de base para la subasta. Si el rematante no fuese el autor del proyecto aprobado para las obras de saneamiento, habrá de abonar a éste el importe de dicho proyecto, tasado conforme a las disposiciones que rigen para casos análogos en las subastas de obras públicas, o en la forma que determine el Reglamento».

Tanto la Ley de Aguas de 1866 como las otras normas señaladas pretendían la desecación de las marismas existentes al entenderlas focos de insalubridad⁷¹ y, con su desecación y puesta en cultivo, fuente de riqueza. Sin embargo, el fin pretendido por el legislador no se había conseguido a principios del siglo XX⁷², por lo que se precisó de un nuevo instrumento legislativo para hacer frente a los problemas que causaban los humedales (costeros o no) existentes en la península, así como el coste de oportunidad que estaba teniendo esa situación.

⁷¹ Es interesante en este sentido la Proposición No de Ley presentada por el Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados en fecha 13 de abril de 1983 en la que se decía: *«Durante el siglo XIX y comienzos del XX prevalecía el criterio favorable a la desecación de las zonas encharcadizas, lagunas, marismas y pantanos. Las razones de ello eran dobles: por una parte, se consideraba que estas zonas eran focos de infecciones y paludismo, por lo que era procedente su saneamiento. Así se pronunciaba la aún vigente Ley de Aguas de 1879, que incluso ordenaba la desecación forzosa cuando la zona fuera declarada insalubre. En este caso, la Administración lo hacía a su costa. La segunda de las motivaciones que favorecían la desecación era la transformación con fines agrícolas, para la cual ni siquiera era necesaria autorización. Es más, el Estado ofrecía toda clase de facilidades como recuerda el artículo 60 de la Ley de Aguas: a los dueños de lagunas o terrenos pantanosos o encharcadizos que quisieran desecarlos o sanearlos podrán extraer de los terrenos públicos, previa autorización, la tierra y piedra que consideren indispensable para el terraplén y demás obras.[...] Los criterios sanitario y económico que motivaron la oleada desecadora evolucionaron considerablemente a lo largo del siglo XX en toda Europa. La concepción de las zonas húmedas como focos de insalubridad desapareció cuando se comprobó que ello dependía del contexto sanitario del país. Cuando el crecimiento económico hizo mejorar en Europa el nivel sanitario general, desapareció el paludismo de las áreas palustres. Por ejemplo, en las marismas del Guadalquivir existió paludismo hasta hace unos cuarenta años. La mejora sanitaria del país acabó también con la infección».*

⁷² Prueba del fracaso en este sentido de la Ley de Aguas de 1866 es la contestación que da en las Cortes el entonces Ministro de Fomento, Francisco Cambó y Batlle, el 20 de junio de 1918, en defensa del Proyecto de Ley de Desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, a la pregunta formulada por el Diputado Leopoldo Romeo y Sanz: *«[...] en España se había intentado en la ley de Aguas establecer caminos para que los particulares fueran a la desecación de marismas, lagunas y terrenos pantanosos; haber recorrido España y haberse enterado de que subsistían las marismas, lagunas y terrenos pantanosos, con lo cual había fracasado por completo la ley».* Vide *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Legislatura 1918-1919, 20-06-1918, nº 61 (de 1859 a 1895).*

La Exposición de Motivos que precede al Proyecto remitido a las Cortes, plasma un doble objetivo del legislador: la salubridad pública y la mejora económica del Estado al aumentar la producción⁷³.

No hay que olvidar que los problemas de salud pública que causaban estos espacios históricamente⁷⁴ demandaban una solución que el Estado la halló en su desecación, con las consiguientes ayudas como medidas de fomento, a lo que hay que matizar

⁷³ En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se afirmaba: «*Deber primordial de todo Gobierno es preocuparse de sacar todo el provecho posible de los recursos naturales del suelo y del subsuelo del país, y en lo relativo a la producción agraria es tan importante la conversión del secano en regadío como la de intensificar la producción en aquél y lograr poner en plena producción todas aquellas tierras incultas en las cuales el agricultor no puede hacerlas producir por circunstancias especiales que hacen antieconómicos los esfuerzos de su trabajo. A remover, pues, los obstáculos para que el trabajo sea remunerador, y esas tierras incultas, convenientemente preparadas, contribuyan a aumentar la riqueza del país hasta donde sea posible, se dirige el presente Proyecto de Ley de desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos o encharcadizos. Con la enumeración dicha queda bien clara la naturaleza de aquellos terrenos que, invadidos por las aguas del mar o por las aguas dulces de los ríos o desagües de riegos, constituyen hoy extensas superficies de intensos focos de infección y de paludismo que conviene a todo trance sanear, no sólo en bien de la salubridad pública, sino que también para acrecer la zona agrícola, aumentando las superficies de producción, que de incultas pueden pasar a ser tierras feraces. La Ley de Aguas vigente, en su capítulo VII, ya proveyó a aquella necesidad dando facilidades a los propietarios para que pudieran sanearlos y devolverlos al cultivo agrario permanente, pero la práctica demostró la insuficiencia e ineficacia de aquellas provisiones, y por ello es indispensable una más activa acción de gobierno, un mayor concurso del Estado, para que aquellos encharcadizos, terrenos pantanosos, marismas y lagunas puedan desecarse primero, drenarse, si fuera preciso, y roturarse después para dedicarlos al cultivo agrario permanente. Y ello en superficies por lo menos de 250 hectáreas de extensión requiere emprender obras en gran escala y de importancia que el particular raras veces podrá emprender, por lo que es indispensable estimular el interés colectivo dándole las condiciones legales para una acertada expropiación, para ayudar luego económicamente la obra y conceder después las necesarias exenciones tributarias para que las Empresas, al crear una importante y nueva riqueza puedan solidar su obra y obtengan luego legítimas ganancias, sin las cuales no es posible el planteamiento de ninguna mejora. Con ellas y el aumento de riqueza, que sería su consecuencia inmediata, vería el Estado en pocos años muy recompensadas las ayudas que a ello dedicase en beneficio general del país y de la Hacienda pública». Vide *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Legislatura 1918-1919. Apéndice primero al N° 52 (de 1 a 4)*.*

⁷⁴ Vide Antonio José CAVANILLES, *Observaciones sobre la historia natural, geografía, agricultura, población y frutos del Reyno de Valencia*, Madrid, 1795-97, vol. II, p. 333; Reimpresión, Zaragoza, 1958. Señala, refiriéndose a la laguna de Salinas en Alicante, que: «[...] sus aguas embalsadas van siempre en aumento por no tener salida; con su fotor infectan la atmósfera y producen tercianas y epidemias tan crueles que en sólo un año destruyeron dos terceras partes de sus moradores, cuyo número, en vez de aumentarse como en otros pueblos, cada día se disminuye». En el mismo sentido, Manuel FERNÁNDEZ SOTO, Aladino FERNÁNDEZ GARCÍA, Gaspar FERNÁNDEZ CUESTA, José Ramón FERNÁNDEZ PRIETO, en «La desecación de la laguna de Antela», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 57, 2011, p. 298, señalan que: «Tradicionalmente, la desecación de marismas, lagunas y terrenos pantanosos ha respondido a dos objetivos. Por una parte, la obtención de nuevas tierras de cultivo para incrementar la producción agrícola y el nivel de vida de la población local. Por otra parte, la eliminación de las aguas estancadas, a las que se consideraba focos de insalubridad utilizados por algunos insectos dañinos para su reproducción».

que esa solución sólo se pone encima de la mesa cuando el Estado es consciente de la fuente de riqueza que puede suponer la puesta en producción de estas zonas.

Por lo que importa a este trabajo, la Ley comienza por definir el concepto de *marisma* en su artículo 1º señalando que se trata de «*todo terreno bajo de la zona marítimo-terrestre o del estuario actual o antiguo de un río, cualquiera que sea su naturaleza, que se inunda periódicamente en las mareas o en épocas de crecidas y permanece encharcado hasta que la evaporación consume las aguas almacenadas, o produzca emanaciones insalubres en la bajamar o en época de calmas aun cuando no encharcamientos*». La concesión que se otorgaba con arreglo a esta Ley implicaba la declaración de utilidad pública de la obra y permitía al concesionario acudir a la expropiación de terrenos si fuera necesario y, por supuesto, ocupar y utilizar libremente los terrenos propiedad del Estado. Por su parte, el Estado podía subvencionar las obras de desecación y saneamiento abonando al concesionario una ayuda cuyo importe se determinaba al otorgar la concesión, en relación con el montante del presupuesto aprobado y sin exceder del 50 por 100 de dicho presupuesto. Una vez ejecutadas las obras, el concesionario quedaba dueño de los terrenos saneados⁷⁵.

Las consecuencias que tuvo la aplicación de la Ley Cambó –evidentemente negativas para lo que a esta tesis importa– radican en que, bajo su vigencia y la de la Ley de Aguas de 1866, y fruto de esas políticas erradicadoras del siglo XIX, se desecó cerca del 60 % de las zonas húmedas de España⁷⁶. Pero es que, además, su influencia negativa perduró en el tiempo pues, incluso la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973⁷⁷, incluyó a las marismas como zonas susceptibles de ser transformadas⁷⁸ en lo

⁷⁵ La STS de 8 de Julio de 2002, Recurso 5003/1996, Id Cendoj: 28079130032002100100, hace un interesante resumen de la “Ley Cambó” y de las consecuencias de su aplicación.

⁷⁶ Vide Manuel CEBALLOS MORENO, «La problemática jurídico-administrativa de las zonas húmedas», en *Boletín SEHUMED*, Año V, 19, Valencia, 2002, p. 155.

⁷⁷ Vide Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (BOE-A-1973-167).

⁷⁸ La transformación a la que se refería la Ley era la que especificaba su artículo 5: «1. El Gobierno podrá encomendar al Instituto, en zonas o comarcas que se determinarán por Decreto, las siguientes actuaciones: a) Transformación económico-social, por razones de interés nacional, de grandes zonas, mediante la realización de las obras que requiera el mejor aprovechamiento de las tierras y las aguas, y la creación de nuevas explotaciones agrarias. b) Ordenación de las explotaciones agrarias para que alcancen dimensiones suficientes y adecuadas características socio-económicas. c) Esta-

que la Ley denominaba «*Grandes Zonas de Interés Nacional*» (el artículo 92 se refería a otras actuaciones entre las que se encontraban las «*que se realicen en grandes zonas de secano, transformando el sistema productivo, o en marismas o terrenos que deban ser defendidos o saneados, cuando abarquen gran superficie*»). Por último, esta Ley establecía también el mecanismo de la expropiación forzosa cuando ésta fuera necesaria para la realización de las mencionadas actuaciones que, a tal efecto, se declaraban como de utilidad pública.

Como digo, el balance de la legislación española en cuanto a la conservación de los humedales es francamente paupérrimo, excepción hecha de las normas que regularon el Coto de Doñana y que permitieron que se mantuviera relativamente virgen hasta nuestros días. Bien es verdad que la salvaguarda tuvo una motivación, al principio, bien distinta de la del simple fin de protección medioambiental, pues se debió a sus posibilidades de práctica de la caza y, más tarde, a la inexistencia de posibilidades de propagación de enfermedades en esa zona por culpa de sus humedales⁷⁹.

Antes de la aprobación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que la derogó expresamente, hubo algún intento, sin éxito, de acabar con la “Ley Cambó” como fue la Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto al Congreso de los Diputados el 13 de abril de 1983⁸⁰.

blecimiento de Planes de Mejora para comarcas deprimidas. d) Concentración parcelaria.2. El Decreto acordando la actuación del Instituto en la zona o comarca que se determine especificará cuál o cuáles de dichas actuaciones se llevarán a cabo».

⁷⁹ Desde que en 1495 el Tercer Duque de Medina Sidonia decidiera poner en productividad sus bosques e introdujera el ciervo como pieza de caza, el Coto de Doñana ha sido un enclave medioambientalmente único en Europa y ha gozado, por distintas razones, de una protección que culminó formalmente en el Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana. Como señala el propio Decreto 2412/1969 es la primera vez que el legislador protege los humedales formalmente, señalando su Exposición de Motivos: «*Atento el Gobierno a este movimiento universal en favor de la Naturaleza y consciente de que la parte suroccidental de las marismas del Guadalquivir reúne unas excepcionales características estéticas y biológicas, desea dejar constancia de esta atención, creando en beneficio del pueblo español y como generosa aportación de España al Año Internacional de la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, el Parque Nacional de Doñana*».

⁸⁰ La Proposición No de Ley de Derogación de la “Ley Cambó” de 1918 presentada por el Grupo Parlamentario Mixto al Congreso de los Diputados el 13 de abril de 1983 se justificaba en lo siguiente: «*La sequía que durante los últimos años hemos venido padeciendo ha puesto de manifiesto la importancia de conservar las zonas húmedas de nuestro territorio. Las reservas ornitológicas situadas en nuestro país, y especialmente las que basan su existencia en marismas, albuferas, aguarrales y zonas encharcadas han sufrido y están sufriendo las consecuencias de la falta de aporte hídrico que las sostenga, con la consiguiente mortandad de las especies que en ellas habitan y de las que se*

Hoy en día, afortunadamente, los humedales, incluidas, por tanto, las marismas, desempeñan una función muy importante para lograr los objetivos señalados por la Estrategia Mundial de Conservación⁸¹ (el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas que sustentan la vida; la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento sostenible de especies y ecosistemas).

3.3. La aplicación del deslinde: la Ley de Puertos de 1928. Las Albuferas de Adra (Almería): un ejemplo de desprotección del patrimonio litoral por una mala aplicación de la Ley de Puertos de 1928.

La Ley de Aguas de 1866, en su artículo 296, ya reconoció por primera vez la competencia administrativa para poder deslindar el dominio público marítimo («*Compete á los Tribunales de justicia el conocimiento de las cuestiones relativas: 1.º Al dominio de las aguas públicas y al dominio y posesión de las privadas. 2.º Al dominio de las playas, álveos ó cauces de los ríos y al dominio y posesión de las riberas, sin perjuicio de la competencia de la Administración para demarcar, apear y deslindar lo perteneciente al dominio público*»). Tras la aprobación de la Ley de Puertos de 1880 se hizo necesario regular la tramitación de las concesiones a los particulares que se preveían en el capítulo VI de la Ley, como más arriba he señalado, de ahí que, en primer término, se aprobara el 20 de agosto de 1883 la Real Orden sobre «*la instrucción para tramitar las concesiones a particulares de que trata el capítulo 6º de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880*».

sirven de ellas como reposaderos, zonas de invernada, etcétera. La existencia de convenios internacionales ratificados por nuestro país destinados a preservar estas zonas de cualquier uso que no sea el puramente natural para el que la naturaleza las creó, y la existencia en España de algunos importantes biotopos de estas características, aconsejan la adecuación de nuestra legislación a los presupuestos conservacionistas, con la consiguiente derogación de las disposiciones que van en contra de la continuidad de las zonas húmedas.» (Vide Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 45-I, 13 de abril de 1983).

⁸¹ Vide Estrategia Mundial para la Conservación, realizada en 1981 por la IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) con apoyo del Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Resulta claro que ya entonces el legislador reconocía la necesidad de regular las actividades en los puertos y en la zona marítimo-terrestre por la proliferación de concesiones sobre éstos bienes, de modo que la Exposición de Motivos de la Ley de 19 de enero de 1928 justificaba la norma señalando que *«requerían especialmente detenido estudio y reforma los preceptos relativos a las concesiones a particulares para ejecutar y explotar obras o servicios en los puertos y, en general, en la zona marítimo-terrestre, con objeto de facilitar y abreviar las largas tramitaciones a que las disposiciones vigentes dan lugar, en la actualidad, al ser aplicadas a los casos que hoy se presentan, mucho más complejos en su conjunto que los de tiempos anteriores, en relación al considerable progreso de las industrias marítimas»*, y todo ello por el *«importantísimo avance la industria privada (recordemos que la revolución industrial se produjo en España de forma tardía) y las numerosas incidencias que con este motivo se suscitan entre las relaciones de las entidades particulares con la Administración del Estado»*⁸².

Por consiguiente, esta Ley no aportó nada nuevo respecto a qué bienes integraban el dominio público marítimo-terrestre y sí mucho respecto a la figura concesional y su regulación, con el fin de favorecer la implantación de las industrias marítimas. Pero ese objetivo regulador de las concesiones significó la privatización y pérdida de porciones del dominio público pues, en su artículo 51 se establecía que las concesiones de marismas se otorgarían sin pública licitación y a perpetuidad, y el art. 54 que, en las concesiones de obras en los puertos con las cuales se ganen terrenos al mar, se exceptuará siempre de los terrenos que se reconozcan de propiedad del concesionario la parte necesaria para la zona de servicio la cual quedará de propiedad del Estado. Sin embargo, si todos estos preceptos suponen ya de por sí una clara pérdida de demanialidad, el artículo 57, además, proclamaba una suerte de utilización privativa del dominio público (la ley se refería a “aprovechamiento”) sin necesidad de título (de concesión), pues establecía que aquel que hubiera disfrutado durante veinte años del dominio público para una industria marítima, sin oposición del Estado o de un tercero, continuaría

⁸² Vide Exposición de Motivos del *«Real Decreto núm. 163 de 19 de enero de 1928 derogando los que se indican, por los que fueron aprobados el Reglamento para la ejecución de la ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, y el Reglamento general para la organización y régimen de las Juntas de Obras de puertos, y aprobando los Reglamentos indicados, que se insertan»*, Boletín Oficial del Estado de 21-01-1928.

disfrutándolo, aun cuando no pudiera acreditar que obtuvo la correspondiente autorización. Este precepto es objeto de crítica por la doctrina, entre ellos, QUINTANA LÓPEZ⁸³ cuando dice que el simple «uso continuado durante veinte años de alguna parcela del dominio público marítimo no hace otra cosa que conferir un legítimo, y a la vez criticable, derecho real administrativo sobre un bien demanial».

Hasta la promulgación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante⁸⁴ se plantearon dudas sobre cuál de las dos Leyes de

⁸³ Vide Tomás QUINTANA LÓPEZ, «La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar», en *Revista de administración pública*, 111, 1986, p. 391.

⁸⁴ La Disposición Derogatoria Única de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante establece expresamente que: «1.1. Quedan derogados, en lo que se opongan a la presente Ley y, en todo caso, no serán de aplicación en el ámbito de los puertos que dependen del Estado los puntos siguientes de la Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877: La referencia «los puertos» del párrafo 2º del artículo 1º; los puntos 3º y 4º del artículo 4º; el punto 2º del artículo 5º; el punto 4º del artículo 6º; el punto 2º del artículo 7º; los puntos 6º y 7º del artículo 8º, y el punto 4º del artículo 11 y las referencias a puertos del artículo 125. El resto de las disposiciones de la mencionada Ley se entenderá que no es de aplicación en las zonas de servicio de los puertos que dependen del Estado. 2. Quedan derogadas las siguientes disposiciones: a) Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880. b) Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928, sobre puertos. c) Ley de 14 de octubre de 1931, aprobando y ratificando con fuerza de tal varios Decretos del Departamento de Marina, en lo que se refiere al de 22 de agosto, prohibiendo la venta a extranjeros de buques mercantes nacionales. d) Ley de 13 de marzo de 1932, sobre fletes en el tráfico de cabotaje. e) Ley de 27 de febrero de 1939, relativa a la constitución de hipotecas sobre buques nacionales. f) Ley de 2 de junio de 1939, instituyendo un sistema de crédito naval. g) Ley de 5 de abril de 1940, sobre autorización para la adquisición de buques en el extranjero. h) Ley de 19 de febrero de 1942, de creación de la Subsecretaría de la Marina Mercante, a excepción de los preceptos previstos para caso de guerra y movilización o relacionados con la defensa nacional, que conservarán su vigencia hasta que se desarrolle la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero. i) Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante de 22 de diciembre de 1955. j) Ley de 12 de mayo de 1956, de protección y renovación de la flota mercante española. k) Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre creación de un nuevo Organismo administrativo «Agrupación de Maquinaria y Material Complementario para Obras y Trabajos Marítimos». l) Ley 68/1961, de 23 de diciembre, sobre sanciones por faltas cometidas contra las Leyes, Reglamentos y reglas generales de policía de navegación, de las industrias marítimas y de los puertos, no comprendidas en la Ley Penal de la Marina Mercante, salvo lo establecido en la disposición final primera de la Ley 53/1982, sobre infracciones que en materia de pesca marítima cometan los buques extranjeros en las aguas bajo jurisdicción española y los buques españoles, cualesquiera que sean el ámbito de su comisión y sus sanciones. m) Ley 87/1964, de 16 de diciembre, que reglamenta las convocatorias para cubrir plazas de práctico de número de los puertos. n) Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles. ñ) Ley 27/1968, de 20 de junio, sobre Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía. o) Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre puertos deportivos. p) Ley 6/1970, de 4 de abril, de Protección del Tráfico Marítimo Internacional. q) Ley 21/1977, de 1 de abril, en lo que se refiere a la aplicación de sanciones en los casos de contaminación marina provocada por vertidos desde buques. r) Real Decreto-ley 13/1980, de 3 de octubre, sobre supresión y reordenación de Organismos autónomos en los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Sanidad y Seguridad Social. s) Ley 18/1985, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles. t) El artículo 609 del Código de Comercio en cuanto a la exigencia de la nacionalidad española para el ejercicio de la profesión de Capitán, así como cualesquiera otras normas de similar carácter».

Puertos estaba vigente, si la de 1880 o esta de 1928. Y ello porque, una vez proclamada la República el 15 de abril de 1931, se dispuso que los textos legales de la Dictadura que no fuesen expresamente derogados tendrían el carácter de Reglamentos en la parte que no se opusieran a las leyes votadas en Cortes.

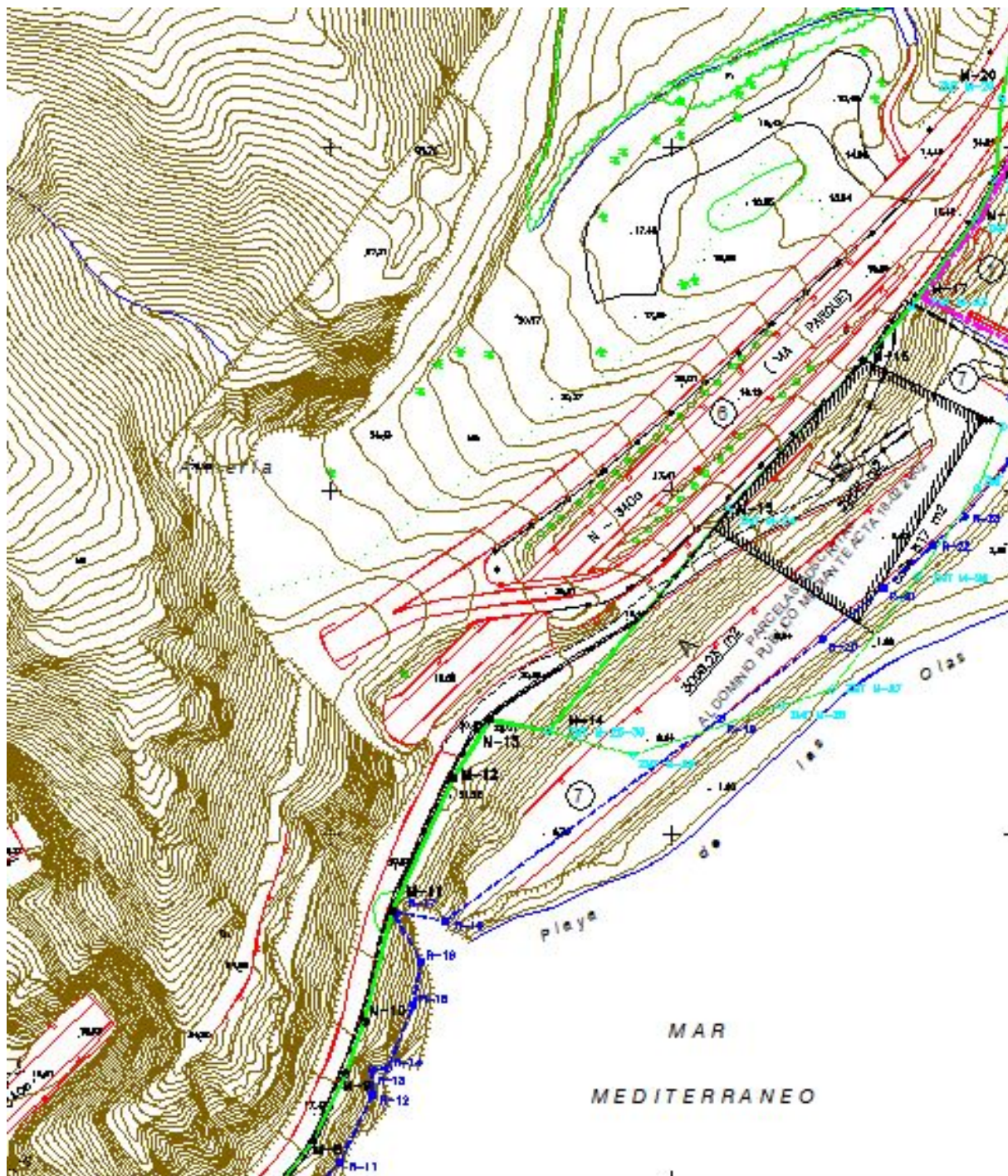
3.3.1. El Reglamento de la Ley de Puertos de 1928.

Sí cobra especial importancia el Reglamento para la ejecución de la Ley de Puertos de 1928, aprobado por Real Decreto de 19 de enero de 1928 (Real Decreto 163/1928) pues en su artículo 1 se establecía la obligación -repetiendo lo que ya dispuso el Reglamento de LP de 1880- de practicar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre por parte del Ministerio de Fomento: (a) respecto de aquellos *«puntos donde se presume que existen usurpaciones»*, (b) *«donde por cualquier motivo lo estime necesario»*, (c) *«cuando lo soliciten los propietarios de los terrenos colindantes»* o (d) cuando se solicite una concesión *«de cualquier aprovechamiento que no sea de carácter temporal de la zona marítimo-terrestre»*.

En la costa de Almería los deslindes existentes anteriores a la Ley de Costas de 1988 fueron practicados, en su mayoría, con arreglo a la Ley de Puertos de 1928 y al citado Reglamento. Cuando me referí a esta cuestión en obra anterior⁸⁵ ya señalé que el litoral de la provincia de Almería fue un ejemplo de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley que establecía que *«son de dominio público los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar. Cuando por consecuencia de estas accesiones y por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos sobrantes de lo que era antigua zona marítimo-terrestre pasarán a ser propiedad del Estado, previo el oportuno deslinde por los Ministerios de Hacienda, Fomento y Marina, y el primero podrá enajenarlos cuando no se consideren necesarios para servicios marítimos u otros*

⁸⁵ Vide Alfonso VICIANA MARTÍNEZ-LAGE y Federico VIVAS PUIG, «Criterios físico-ambientales y jurídicos para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre: un análisis desde la perspectiva de la gestión integrada del litoral. El caso del litoral de Almería», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El deslinde del litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010 p. 154.

de utilidad pública. Si se enajenasen con arreglo a las leyes, se concederá el derecho de tanteo a los dueños de terrenos colindantes». En muchos casos de deslindes practicados de acuerdo con la Ley de Puertos de 1928 se señalaban dos líneas de ZMT: la



Plano del deslinde de DPMT actualmente vigente que recoge la parcela comprendida entre la ZMT “actual” y ZMT “antigua” tras el deslinde anterior; parcela adscrita al DPMT en virtud de entrega por parte de Patrimonio del Estado, al considerarse necesaria para el demanio, según acta de entrega de 18 de febrero de 2002.

que se denominada “vigente” o “actual” y la “antigua”, declarándose sobrantes grandes superficies de terrenos comprendidos entre una línea y otra, como es el caso de la zona situada al oeste del Dique de Poniente del Puerto de Almería, inicio de la Playa de las Olas.

3.3.2. Las Albuferas de Adra: un ejemplo de desprotección del patrimonio litoral por una mala aplicación de la Ley de Puertos de 1928.

A lo largo del tiempo, y particularmente desde los años setenta del siglo pasado, las Albuferas de Adra (Almería) han sido paulatinamente invadidas por rellenos de tierra y arena en sus orillas destinados a cultivos⁸⁶, la consecuencia ha sido que su superficie haya menguado significativamente hasta el momento presente, en el que abarca Las Albuferas se han reducido prácticamente a la mitad de la superficie que tenían a principios de siglo. La “presión” ambiental que ejercen los invernaderos situados en sus orillas (por no decir que se han ubicado sobre el relleno de las aguas) es tal que, amén de las posibles filtraciones de productos fitosanitarios y lixiviados que se puedan estar produciendo a sus aguas, la degradación paisajística es brutal.

Pero si ya esto es malo de por sí para la integración y gestión del patrimonio litoral al situarse las Albuferas muy cercanas a la costa y con comunicación subterránea con el mar [están calificadas en RAMSAR como Código J (Lagunas costeras salobres/saladas)], aun es más grave que la situación a la que se ha llegado haya sido provocada, en parte, por actuaciones cometidas o propiciadas por el propio Estado y por su política de colonización de eriales de los años 60 y 70⁸⁷.

⁸⁶ Vide Cristóbal GUERRERO MARTÍN, «La aplicación de la Ley de Costas en la provincia de Almería», en Alfonso VICIANA MARTÍNEZ-LAGE (coord.) y Alfonso GALÁN PEDREGOSA (coord.), *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 1999, p. 199: «La Albufera de Adra ha venido siendo invadida por los rellenos de sus orillas y está amenazada por la contaminación de los cultivos próximos».

⁸⁷ Antecedentes de la colonización de tierras fueron la *Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 para colonización de grandes zonas*. Esta Ley, en su Exposición de Motivos señalaba como objetivo significativo y de interés para este trabajo que: «la colonización de grandes zonas regables de inmensas extensiones de marismas y la realización de otros trabajos de alto interés nacional en el

En el año 1963, el entonces llamado Instituto Nacional de Colonización (posteriormente Instituto para la Reforma y el Desarrollo Agrario, IRYDA), inició una prueba comparativa de cultivos de hortalizas al aire libre y otros bajo plástico en el municipio de Roquetas de Mar con notable éxito que, posteriormente, se extendió a otras zonas con el fin de transformar el medio rural despoblado, introduciendo el regadío y aumentando la productividad, uno de los objetivos del Instituto.

Este caso de disminución del dominio público de las Albuferas y su relación con el citado Instituto Nacional de Colonización hay que encuadrarlo dentro a las consecuencias del deslinde de la zona que culminó con la Orden Ministerial del Ministerio de Obras Públicas de 16 de marzo de 1967, por la que se aprobó el deslinde de la zona marítimo-terrestre en el tramo de costa del paraje conocido por “La Charca”, en término municipal de Adra (Almería). En la mencionada Orden Ministerial se aprobaron las actas y los planos de dicho deslinde y, en aplicación del art. 2 de la Ley de Puertos de 1028, se diferenciaron los límites de las zonas marítimo-terrestres “antigua” y “actual”, resultando la existencia de terrenos sobrantes de la antigua zona marítimo-terrestre con una superficie de 1.930.800 metros cuadrados. Igualmente, la Orden Ministerial desestimaba las reclamaciones formuladas en el expediente de deslinde, aunque no prejuzgaba *«las cuestiones de dominio y posesión planteadas, cuyo conocimiento corresponderá en su caso, a los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria»*.

Por otro lado, se declaraba en dicha Orden Ministerial que la Administración *«debe abstenerse de realizar acto alguno de naturaleza posesoria, incluso del otorgamiento de concesiones, sobre las fincas que resulten ubicadas dentro de las líneas antigua y actual de la zona marítimo-terrestre y que se encuentren inscritas como de propiedad*

secano, que han de tener por consecuencia un ingente aumento de productividad del suelo español» y en su Base 1ª establecía como colonizaciones de gran interés nacional *«Las de las marismas o terrenos defendidos o saneados cuando abarquen gran superficie»*. El Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, modificado más tarde por la Ley de Modernización, de 4 de julio de 1995, establecía en su art. 92 que: *«La transformación económica y social a que hace referencia el artículo 5 tiene por objeto cambiar profundamente, por razones de interés nacional, las condiciones económicas y sociales de grandes zonas, cuando ello requiera la realización de obras o trabajos complejos que, por superar la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado»* y, entre esas actuaciones se incluían: *«b) Las que se realicen en grandes zonas de secano, transformando el sistema productivo, o en marismas o terrenos que deban ser defendidos o saneados, cuando abarquen gran superficie»*. Como vemos, la destrucción de zonas húmedas seguía siendo un objetivo del legislador.

En la Orden Ministerial consta que algunos propietarios de las fincas ubicadas entre una línea y otra de ZMT se opusieron al deslinde tramitado esgrimiendo sus títulos de propiedad (M^a Teresa Robles Chacón, pág. 6 de la O.M. y “Explotaciones y Parcelaciones Agrícolas S.A.”. pág. 9 de la O.M.). Es decir, ya en su momento, los asientos contradictorios del Registro de la Propiedad fueron esgrimidos ante la Administración en defensa de los derechos inscritos.

Por diversas Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1968 (Roj: STS 886/1968 - ECLI: ES:TS: 1968:886), 21 de junio de 1969 y 16 de octubre de 1970 se reconoció la propiedad del Estado sobre la Zona Marítimo-Terrestre, pero igualmente, se reconocieron como de propiedad privada los terrenos ganados al mar, así como - y con carácter general- la propiedad privada de las fincas afectadas. En la primera de estas sentencias el TS viene a confirmar la doctrina de que no es válido desconocer que los terrenos o parcelas de la ZMT ganados al mar o que se unen a dicha zona por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar y que, como consecuencia de este fenómeno natural, quedan desafectados del uso público al avanzar la expresada zona hacia el mar por efecto de retirarse éste, siguen conservando o considerándose de dominio público, no perdiendo tal carácter a pesar de la degradación sufrida, hasta su recepción formal por el Ministerio de Hacienda y, mientras esto no se produzca y a través del oportuno expediente se conviertan en bienes propios del Estado, la Administración tiene facultades atribuidas por el "ius imperium" para proceder al deslinde, a fin de señalar la extensión y límites de los citados terrenos ganados al mar o sobrantes de lo que era antigua zona marítimo-terrestre, en virtud del privilegio de la decisión previa o decisión ejecutoria, salvo que las adquisiciones por particulares de esas parcelas o terrenos ganados al mar se hubieren realizado con anterioridad a la primera Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, en que por la degradación perdían su carácter de bienes demaniales y no necesitaban de un actor formal de desafectación para posibilitar su adquisición particular por la usurpación.

En cumplimiento del apartado 4º de la mencionada Orden Ministerial de 16 de marzo de 1967 que ordenaba que se instruyera el oportuno expediente acerca de si son o no son necesarios tales terrenos sobrantes, el Ministerio de Obras Públicas dictó la Orden Ministerial de 11 de enero de 1978 en la que se acordaba lo siguiente:

«1.- Que los terrenos sobrantes de la antigua zona marítimo-terrestre del deslinde de referencia no son necesarios para servicios marítimos ni otros de utilidad pública, por lo que de acuerdo con el punto 4º de la O.M. de 16 de marzo de 1967 aprobatoria del deslinde, procede su entrega al Patrimonio del Estado; sin prejuzgar la propiedad de las fincas que ubicadas entre las líneas límites antigua y actual de la zona marítimo-terrestre, se hallen inscritas como de propiedad privada en el Registro de la Propiedad».

Con base en la anterior resolución se procedió por la Administración de la siguiente forma:

1.- En fecha 30 de enero de 1978, por la Delegación de Hacienda de Almería se dirigió escrito al Director General de Puertos y Señales Marítimas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el que solicitaba, *«como trámite previo a la entrega de los citados terrenos sobrantes»* que se señale *«cuáles son las fincas que dentro de los mismos se hallan inscritas como de propiedad privada en el Registro de la Propiedad»* y cuáles se hallan cultivadas por labradores en precario. Igualmente solicitaba se le informara sobre si se había procedido de alguna manera, *«en su caso, para reivindicar las fincas que sean susceptibles de ello».*

2.- Con fecha 24 de febrero de 1978 la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo dirige oficio a la tercera Jefatura Regional de Costas y Puertos de Málaga en el que, para cumplir con lo solicitado por la Delegación de Hacienda de Almería, interesa de dicha Jefatura que inserte un anuncio en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de Adra y en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería destinado a *«aquéllos particulares a quienes su derecho interesa para que por la Administración sea conocida la propiedad privada de los terrenos que están inscritos en el correspondiente Registro de la Propiedad»* para que *«remitan a esta Tercera Jefatura Regional de Costas y Puertos en Málaga [...], los títulos que correspondan a la propiedad de los terrenos [...].»*

Uno de los titulares de fincas inscritas en el Registro de la Propiedad, en fecha 17 de noviembre de 1977, presentó escrito ante la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas al que acompañaba los títulos de propiedad con sus inscripciones registrales debidamente numeradas y solicitaba que se incorporaran al expediente de su razón y

se declarara si las fincas de su propiedad, cuya titulación presentaba, eran o no necesarias para servicios marítimos u otros de utilidad pública, tal y como ordenaba la Orden Ministerial de 16 de marzo de 1967.

Ante esta petición la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas dirigió oficio al Director General de Patrimonio del Estado del Ministerio de hacienda en fecha 24 de febrero de 1978 en el que le daba cuenta del mencionado escrito y, tras diversas consideraciones entre las que se encontraban que *«los terrenos de propiedad particular, ubicados en la zona marítimo-terrestre e inscritos en el Registro de la Propiedad, han de ser respetados por este Ministerio y únicamente incorporados al Patrimonio del Estado los terrenos sobrantes de la antigua zona marítimo-terrestre que no tengan la condición de pertenecer al dominio privado»*, así como que dichos *«terrenos sobrantes hoy no son de interés para el dominio público»*, le remitía el escrito al propietario para que la Dirección General del Patrimonio del Estado resolviera lo más oportuno *«teniendo en cuenta las certificaciones del Registro de la Propiedad de Berja que une a su escrito el citado solicitante»*.

Con fecha 18 de abril de 1978 la Dirección General del Patrimonio del Estado dirige escrito nuevamente a la Dirección General de Puertos en el que, en relación a la instancia del titular registral, le remite Dictamen de la Asesoría Jurídica y le indica que corresponde a dicha Dirección General de Puertos *«llevar a efecto hasta sus últimas consecuencias el deslinde aprobado el 16 de marzo de 1967 y dar efectividad a los derechos que pueda haber reconocido a favor de particulares la Sentencia de 30 de octubre de 1968,[...]»* y *«sí, cumplimentada esta última, resultasen terrenos sobrantes del deslinde que deban ser integrados en el Patrimonio del estado, procedería su entrega a esta Dirección General [...]»*.

Ante la inactividad de la Administración con respecto a los títulos de propiedad esgrimidos por el titular registral, éste, en agosto de 1978 presenta escrito ante el Ministerio de Obras Públicas, en el que denunciaba dicha inactividad y, en particular, el hecho de que la Administración no hubiera realizado el oportuno y preceptivo deslinde previsto en la Ley de Costas de 1969, a pesar de que expresamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Octubre de 1968 le había requerido para ello. Igualmente señalaba que su derecho dominical había quedado profundamente afectado en espera del mencionado deslinde y de la decisión administrativa respecto a la necesidad o

no de sus terrenos para el uso marítimo o de utilidad pública. Esta espera en la decisión había producido la ocupación de sus terrenos por cultivadores en precario ya que se alegaba por estos precaristas que tales terrenos podrían eventualmente ser de propiedad administrativa, sin que, en ningún caso, la Administración ejerciera en ese largo período de tiempo los interdictos propios que hubieran podido evitar el despojo de la propiedad. De igual manera, el titular registral denunciaba que la OM de 11 de enero de 1978 había declarado esos terrenos como innecesarios para el dominio público, habiendo aumentado desde entonces las intrusiones en las fincas de su propiedad, sin que por el Ministerio de Obras públicas se hubiera realizado el preceptivo deslinde definitivo. En dicho escrito se concluía solicitando una indemnización por el perjuicio causado por la Administración por lo que a su entender era una verdadera expropiación forzosa de sus fincas.

Nuevamente la Administración dio la callada por respuesta y volvió a incurrir en inactividad, poniendo al titular registral en la situación de tener que acudir a los Tribunales ordinarios en defensa de su derecho de propiedad inscrito en el Registro. Así, en el año 1981 presentó ante el Juzgado de Distrito de Adra demanda de Acto de Conciliación 1 contra todos aquellos precaristas que venían usurpando sus fincas sin título habilitante alguno, pero amparados por esta situación creada por la mencionada inactividad de la Administración de eventual pertenencia de los terrenos al dominio público marítimo-terrestre o al patrimonio del Estado. Intentada sin efecto la conciliación se interpuso la correspondiente Demanda de Juicio Declarativo de Mayor Cuantía ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Berja, juicio que no logró la pretensión del titular registral de que fuera indemnizado por los ocupantes de sus fincas ya que el Juzgado declaró que, ante los movimientos del mar, con las consiguientes variaciones en la ZMT no estaban los linderos lo suficientemente precisos. Esa fue la razón por la que se solicitó del Ministerio que completase el deslinde, según le obligaba la Orden Ministerial aprobatoria del mismo y la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1968, sin lograrlo, y también la razón por la que solicitaba la indemnización pertinente si no se procedía en consecuencia con su petición.

Como vemos, la falta de deslinde de estas fincas situadas entre la ZMT antigua y actual del deslinde de 1967 produjo la ocupación, en precario, de los terrenos sobrantes

de la zona marítimo-terrestre, ganados al mar por accesión, por parte de colonos agricultores y de forma arbitraria e incontrolada, con ocupación paulatina en muchos casos de las orillas de las Albuferas mediante relleno de estas.

En julio de 1982 el titular registral de los terrenos presentó escrito ante la Dirección General de Puertos y Costas denunciando la mora en resolver su petición de 2 de agosto de 1981 y, posteriormente, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación tácita del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre la realización del deslinde y contra la también tácita desestimación de su denuncia de la mora en resolver. En dicho Recurso 57/85 recayó Sentencia del Tribunal Supremo en fecha 28 de diciembre de 1985 (RJ 1985/6420), favorable en parte al titular registral, en la que se condenaba a la Administración a que *«sin excusa ni pretexto continúe y termine el procedimiento de deslinde en los términos aprobados por las Órdenes Ministeriales de 16 de marzo de 1967 y 29 de julio de 1967 [...]»*.

Ante este Fallo del Tribunal Supremo, en agosto de 1986 el Servicio Provincial de Costas en Almería dirige escrito al Gobernador Civil de Almería en el que le informa acerca de las actuaciones practicadas para la entrega al Patrimonio del Estado de los terrenos sobrantes de la antigua Zona Marítimo-Terrestre situada en el Paraje costero "La Charca", T.M. de Adra. En dicho escrito el Servicio Provincial señala que la DGC ha solicitado de ese Servicio que, de forma personal, se cite al propietario a fin de que identifique dos fincas que manifiesta no aparecen en el plano-croquis remitido el 1 de agosto de 1985 y que, una vez se realice ese acto, debe darse por ultimado el expediente y *«remitido todo lo actuado a los Servicios jurídicos del Estado con el fin de solicitar o reivindicar los terrenos inscritos como de propiedad privada en la zona de referencia»*.

En septiembre de 1986 se hace el levantamiento de los planos de las dos fincas y se levanta acta y planos en la que se hace constar que los terrenos que faltan para completar la cabida de las fincas se encuentran en la actualidad inundados por el mar. Es decir, con estas actuaciones se completaba el expediente para la determinación de las fincas de propiedad particular situadas en la zona de terrenos sobrantes declarada por la Orden Ministerial de fecha 16 de marzo de 1967, puesto que se habían situado sobre plano dichas fincas y en su momento se habían aportado las oportunas certificaciones del Registro de la Propiedad. Por tanto, si el Estado quería ostentar algún tipo

de derecho sobre las fincas del titular registral debería de haber acudido a los Tribunales para reivindicarlas, obteniendo así una sentencia judicial firme sobre las mismas. Sin embargo, esta actuación judicial por parte del Estado nunca se llevó a cabo y, en fecha 17 de febrero de 1988, la Jefa de la Unidad Técnica y de Asuntos Generales de la Secretaría General Técnica de la Delegación de Hacienda de Almería expidió una certificación acreditativa, al parecer, de las circunstancias del deslinde practicado en su día y de la existencia de terrenos sobrantes de la antigua zona marítimo-terrestre declarados innecesarios para el dominio público, certificación que, acompañada de un acta de entrega de terrenos del Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, se presentó en el Registro de la Propiedad de Berja el día 17 de Febrero de 1988 con el fin de que causara los efectos previstos en el art. 206 de la Ley Hipotecaria. Ante esta solicitud, el Sr. Registrador de la Propiedad de Berja practicó con fecha 19 de febrero de 1988 la inscripción de inmatriculación de la nueva finca registral nº 39.797, del Folio 76, del Tomo 1.393, Libro 406 del Ayuntamiento de Adra, a favor del Patrimonio del Estado y, con ello, se obviaba la existencia de inscripciones registrales contradictorias con dicha inscripción y la Orden Ministerial de 16 de marzo de 1967 que obligaba a la Administración a obtener una sentencia judicial firme para que tales inscripciones pudieran ser anuladas o canceladas (amén de que esta inscripción no es conocida por el titular registral puesto que no se le notifica resolución alguna por parte de ningún organismo de la Administración y ni siquiera por el propio Registro de la Propiedad de Berja). La inscripción resultaba contraria también a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras Sentencia de 11 de junio de 1963) que mantiene que para que proceda la inmatriculación a favor del Estado, al amparo del art. 206 de la Ley Hipotecaria, es imprescindible que la finca no se encuentre ya inmatriculada, todo ello en concordancia con lo dispuesto en los artículos 303 a 307 del Reglamento Hipotecario.

La poco regular inmatriculación de los terrenos sobrantes de la zona marítimo-terrestre es puesta de manifiesto en diversas ocasiones por la prensa local (diario El Ideal del año 1991), cuyos artículos hacen referencia a esta cuestión. Los herederos del propietario registral de las fincas, en el año 1994, comienzan a preocuparse por la suerte de las mismas cuando, por la prensa, se advierte de que Patrimonio del Estado está otorgando escrituras de propiedad a los ocupantes de determinados terrenos en

la zona donde se ubican sus propiedades⁸⁸. De tal manera que, en agosto de 1997 presentan escrito ante el Delegado Provincial de Hacienda de Almería en el que ponen de manifiesto la existencia de sus fincas y se personan en los expedientes de entrega de terrenos que se estaban tramitando. A este escrito la Delegación, mediante escrito de fecha 14 de febrero de 2005, contestó que las fincas señaladas no se encontraban afectadas por los expedientes de enajenación que se tramitaban y que:

«En virtud de la Orden Ministerial de 11 de diciembre de 1987 las parcelas reclamadas por Vd en nombre de sus representados, están integradas en el patrimonio del Estado e inscritas en el registro de la Propiedad de Berja al tomo 1393, libro 406 del Ayuntamiento de Adra, folio 76, finca 39.797, inscripción primera.

[...] En cuanto a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1986 donde se condena a la Administración a efectuar el deslinde administrativo previsto en las Órdenes Ministeriales de 16 de marzo y 29 de julio de 1969, para dar cumplimiento a lo que establecía la Ley 28/1969, de 26 de abril, antigua Ley de Costas, en su art.5.2, a los efectos de determinar si los terrenos que reclamaba el Sr. XX debían reconocérsele o se integraban en el Patrimonio del Estado, no se aporta la resolución aprobatoria del deslinde, la cual determinaría definitivamente la titularidad de aquéllos terrenos. Sí se aporta el Acta de reconocimiento realizada por el Servicio de Costas de Almería el 30 de septiembre de 1986, la cual no presupone reconocimiento alguno por parte de la Administración de la titularidad de los terrenos a favor del Sr. XX, siendo uno de los trámites insertados dentro del procedimiento de deslinde. Por el contrario, por Orden Ministerial de 11 de diciembre de 1987, y previa su desafectación, se incorporan al Patrimonio del Estado todos los terrenos que se encontraban entre la antigua y la nueva Zona Marítimo-Terrestre, y que eran dominio público, procediéndose a su inscripción y dando lugar a la finca registral antes reseñada⁸⁹.

⁸⁸ La firma de escrituras a favor de los agricultores comienza en el año 1994 según los datos que he podido recabar aunque la mayor parte de ellas se producen a partir del año 2004. La superficie total entregada en escrituras públicas asciende a unos 71.900 metros cuadrados.

⁸⁹ Evidentemente no es correcta la afirmación de la Delegación de Hacienda puesto que la LP de 1928 e incluso la LC de 1969 salvaguardaban los derechos inscritos y tenía que ser la Administración la que tenía que acudir a los tribunales para la cancelación de los títulos inscritos contradictorios. La ley sectorial vigente en el momento de la aprobación del deslinde de la zona, es decir, el 16 de marzo de 1967, no era otra que la Ley de Puertos de Puertos de 1928. Esta Ley declaraba como

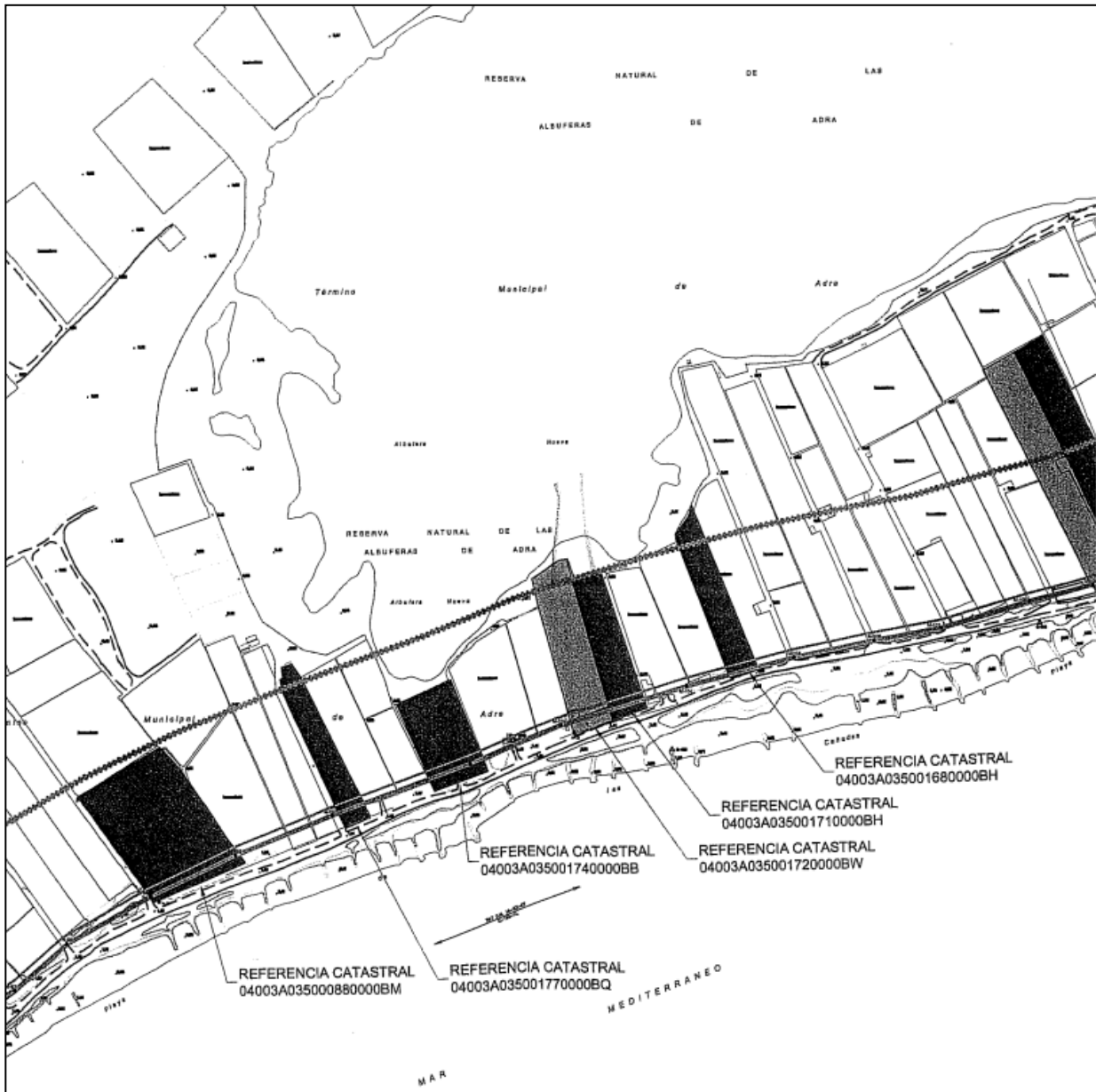
Existe, por tanto, una doble inmatriculación sobre tales terrenos, siendo indudable que, a la vista de la documentación aportada, los mismos están integrados en el Patrimonio del Estado, pudiendo llevar a cabo los expedientes de enajenación acordados, sin perjuicio de que por su parte se ejerciten las correspondientes acciones ante los órganos judiciales en caso de considerarse con algún derecho sobre tales terrenos, al no ser la Administración, en ningún caso, competente para decidir qué títulos de dominio o qué inscripciones deben prevalecer sobre otras».

Lo cierto es que la necesidad del levantamiento topográfico de los planos de las fincas por parte del Servicio Provincial de Costas venía impuesta por la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 28 de febrero de 1986, por lo que, si no hubo posteriormente una resolución aprobatoria del deslinde, como es el caso, nos encontraríamos ante un incumplimiento por parte de la Administración quien, sin acudir a los Tribunales de Justicia en reclamación de unos determinados terrenos de la antigua zona marítimo-terrestre, se habría atribuido su titularidad por la vía de hecho, incurriendo en evidente responsabilidad patrimonial.

Ante este último escrito de la Delegación Provincial los titulares registrales solicitaron en marzo de 2006 la incoación del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que del mismo se deduce la existencia del daño patrimonial causado ya que se admite expresamente que se ha procedido a la inmatriculación a favor del Estado sobre unas fincas que figuraban y figuran a nombre de particulares en el registro de la Propiedad, habiéndose procedido a una doble inmatriculación de forma consciente por parte de Patrimonio del Estado.

Tras la presentación de la mencionada solicitud de responsabilidad patrimonial, la Administración resuelve en octubre de 2006, inadmitiéndola y señalando que la solicitud presentada *«ni siquiera puede ser calificado como de solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración»* sino que *«debe entenderse como previa al ejercicio de una acción civil»*.

dominio público la zona marítimo-terrestre *«sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares»*. Igualmente el art. 6 de la Ley de Costas de 1969 obligaba a la Administración a ejercer las acciones judiciales pertinentes cuando se encontraba con títulos amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, como es el caso que nos ocupa.



Fuente: Fondo documental personal del Doctorando.

El recorrido judicial de estos propietarios registrales comenzó con una sentencia desfavorable de la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional de fecha 26 de diciembre de 2008, Recurso 3/2007⁹⁰, que niega la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado partiendo de los siguientes hechos que la Sala considera, en mi opinión, erróneamente acreditados: (i) que existe una doble inmatriculación de las fincas

⁹⁰ Vide SAN de 26 de diciembre de 2007, Sección Sexta de la Audiencia Nacional, Recurso 3/2007, Ponente Concepción Mónica Montero Elena, Id Cendoj: 28079230062008100519.

a favor de los reclamantes y del Estado como bienes patrimoniales tras su desafectación como bienes de dominio público y (ii) que, cuando los bienes acceden al registro de la Propiedad a favor de ellos, tenían carácter de bienes de dominio público. Digo erróneamente porque se había acreditado mediante certificación registral que la primera inscripción en el Registro de la Propiedad de las fincas en cuestión tuvo lugar en 1958, es decir, con anterioridad a la realización del deslinde de 1967, habiendo adquirido el padre de los reclamantes con posterioridad, pero sin interrupción del tracto sucesivo registral. Partiendo de este error en cuanto a la fecha de inscripción de las fincas, la Sala de la AN desestima el recurso, argumentando que, de no ser los bienes de titularidad dominical de los actores, la incorrecta actuación administrativa respecto de los mismos nunca podría causarle perjuicios. Concluye la AN diciendo que la doble inmatriculación impide tener por cierta una de las titularidades *«más aun respecto de unos bienes calificados de dominio público en el momento de la inscripción a favor del causante de los actores»*.

Los titulares registrales recurren en Casación la citada sentencia y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo dicta la Sentencia de 30 de noviembre de 2010, Recurso 798/2009⁹¹ que declara no haber lugar al recurso de casación presentado, insistiendo en la falta de acreditación de la titularidad dominical de los recurrentes sobre las fincas en cuestión, pero afirmando en el F.J. 4º, incomprensiblemente a mi juicio, que resultaba intrascendente que en el supuesto que nos ocupa *«la Administración no ejercitara una acción reivindicatoria dada su condición de titular dominical»* (precisamente era titular dominical, creando una doble inmatriculación, porque no había procedido a reivindicar las fincas que constaban inscritas a favor de particulares tras deslindarse en el año 1967 terrenos ganados al mar por accesión). Y tampoco se entiende la afirmación que realiza la sentencia de que *«los artículos de la derogada Ley de Costas⁹² que se invocan no son aplicables al caso de*

⁹¹ Vide STS de 30 de noviembre de 2010, Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Rec. Casación 798/2009, Id Cendoj: 28079130042010100630.

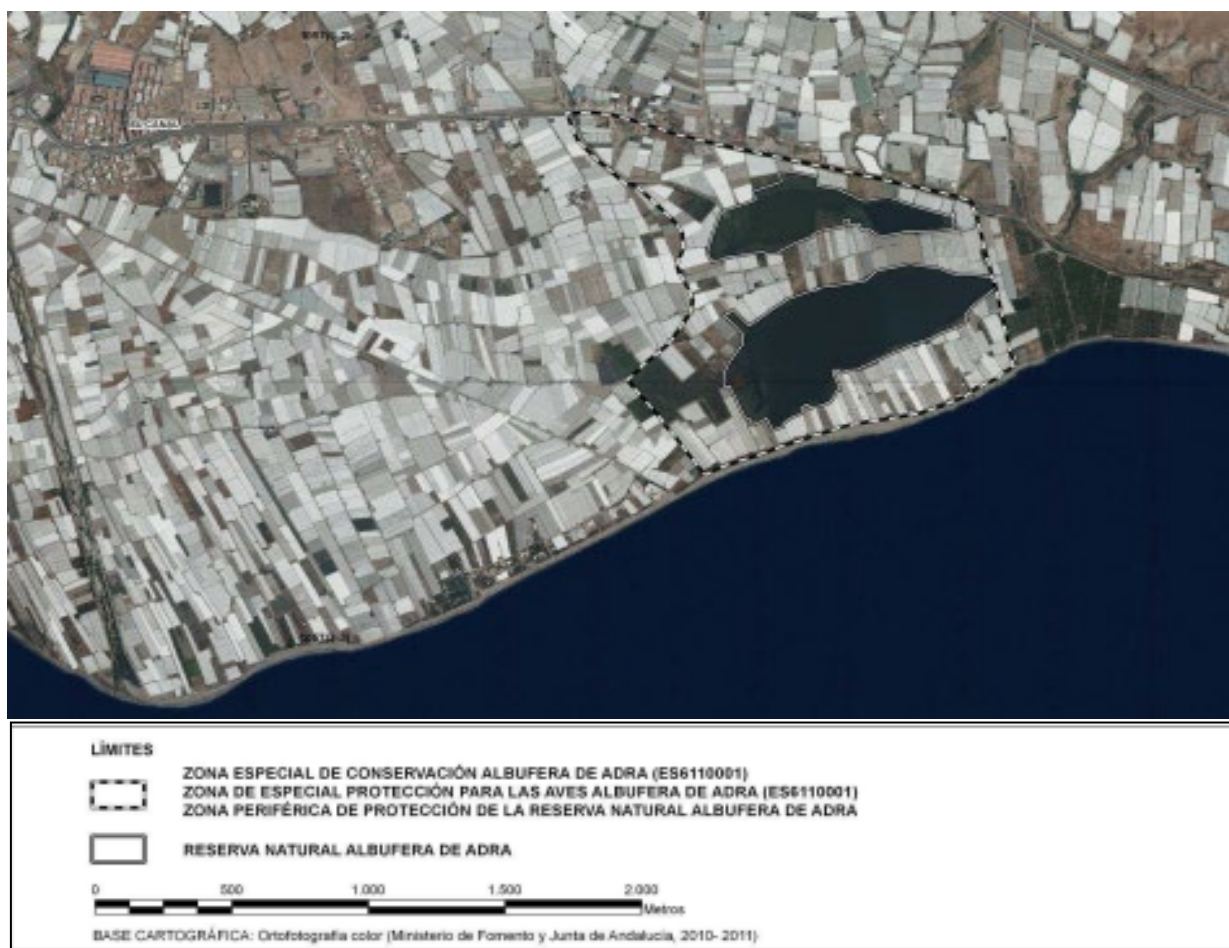
⁹² Como señalaba el escrito de interposición del recurso de casación a este respecto: *«los terrenos de los recurrentes, que han estado inscritos siempre a nombre de particulares, no pasaban al dominio público si, como en este caso, la Administración se encontraban con que los mismos se encontraban inscritos a nombre de particulares en el Registro de la Propiedad. Los artículos infringidos tienen el siguiente tenor literal. El art.5.2 de la Ley de Costas 28/1969, de 26 de abril determinaba lo siguiente: "Cuando por consecuencia de estas accesiones, o por efecto de retirarse el mar, la línea interior que*

autos, pues como sostiene la Abogacía del Estado, no nos hallamos ante terrenos formados por accesiones ni de terrenos recuperados al mar»(F.J. 5º) cuando, precisamente, todas las fincas en cuestión, ubicadas en plano por el titular en presencia de los representantes del Servicio Provincial de Costas en Almería, se encontraban exactamente entre la ZMT antigua y la actual deslindada en el año 1967.

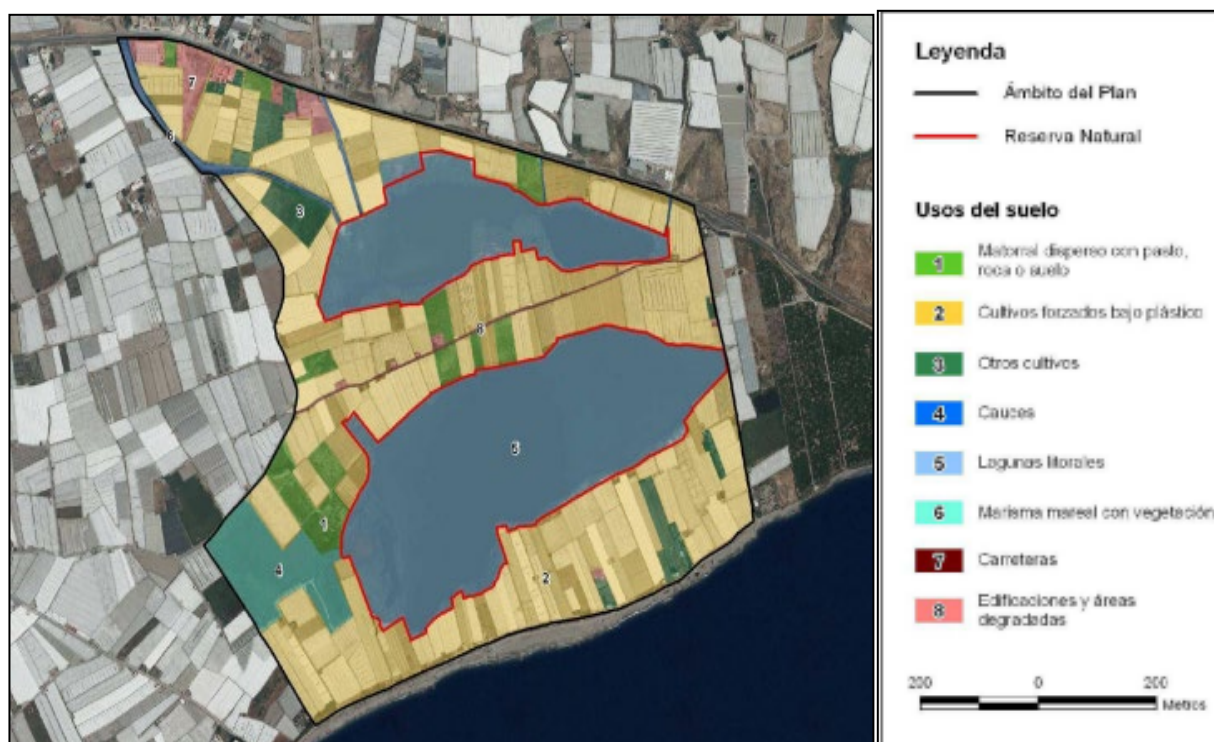
En cualquier caso, la reclamación de responsabilidad patrimonial no prosperó, pero, tras lo expuesto, resulta claro que la inactividad de la Administración al no plantear las correspondientes acciones reivindicatorias de dominio sobre los terrenos sobrantes e inscritos a favor de terceros – con independencia del perjuicio que esto pudo ocasionar a intereses privados- causó perjuicios también a los intereses generales. Supuso el apoderamiento irregular de una importante superficie de las Albuferas con el consiguiente perjuicio medioambiental que solo empezó a paliarse cuando fueron declaradas las Reservas Naturales Albufera de Adra, Laguna Honda y Laguna del Chinche mediante la Ley 2/1989, de 18 julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

limita la expresada zona avance hacia aquel, los terrenos de la zona marítimo-terrestre que no constituyan playa y no sean necesarios para el uso público, se incorporarán al patrimonio del Estado, una vez recibidos por el Ministerio de Hacienda, con arreglo a la Ley reguladora de dicho patrimonio y previo el oportuno deslinde. Esta incorporación al Patrimonio del Estado no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentran dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar." Mientras que el art. 6.3 de la citada Ley señalaba: "La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes." La Administración podía, en vigor la Ley de Costas de 1969, tomar la posesión, pero respetando la figura del tercero hipotecario (artículo 34 de la Ley Hipotecaria), que en los terrenos en cuestión ostentaba el padre de los recurrentes desde 1972 y antes de él, la Sociedad Minera XXXXX, S.A. y la Sociedad de XXXXXX, S.A., por lo que, desde la fecha de la aprobación del deslinde, era requisito previo el ejercicio con éxito de la oportuna acción declarativa o reivindicatoria, acciones que no se ejercitaron en momento alguno.[...] Pero es que, es más, dichos terrenos fueron deslindados, efectivamente, como dominio público por Orden Ministerial de 16 de marzo de 1967, pero fueron desafectados de dicho dominio mediante la Orden Ministerial de 11 de enero de 1978 del Ministerio de Obras Públicas (folios 38 a 40 del expediente administrativo) que acordó lo siguiente: "1.- Que los terrenos sobrantes de la antigua zona marítimo-terrestre del deslinde de referencia no son necesarios para servicios marítimos ni otros de utilidad pública, por lo que de acuerdo con el punto 4º de la O.M. de 16 de marzo de 1967 aprobatoria del deslinde, procede su entrega al Patrimonio del Estado; sin prejuzgar la propiedad de las fincas que ubicadas entre las líneas límites antigua y actual de la zona marítimo-terrestre, se hallen inscritas como de propiedad privada en el Registro de la Propiedad." Por lo que la condición demanial de las fincas de mis mandantes desapareció y, por tanto, yerra la sentencia en sustentar toda su argumentación en la doble inmatriculación de las fincas y en su condición demanial al momento de su acceso al Registro de la Propiedad».

Posteriormente, se dictó el Decreto 7/2015, de 20 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Albufera de Adra (ES6110001) y Laguna Honda (ES6160001) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Albufera de Adra y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales Laguna Honda y Laguna del Chinche.



Fuente: Decreto 7/2015, de 20 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Albufera de Adra (ES6110001) y Laguna Honda (ES6160001) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Albufera de Adra y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales Laguna Honda y Laguna del Chinche (BOJA núm. 51 de 16 de Marzo de 2015).



Fuente: Decreto 7/2015, de 20 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Albufera de Adra (ES6110001) y Laguna Honda (ES6160001) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Albufera de Adra y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales Laguna Honda y Laguna del Chinche (BOJA núm. 51 de 16 de marzo de 2015).

Al día de la fecha este tramo de costa que abarca las Albuferas de Adra sigue sin deslindar. Hay que tener en cuenta que se trata de una zona en la que la presión antrópica a lo largo del tiempo ha modificado el litoral mediante una serie de transformaciones muy características de los espacios agrarios litorales. Así, *«la línea de costa presenta importantes alteraciones respecto a la que se dibujaba en el 57. El pulso parece estar siendo ganado por el mar, y eso pone de manifiesto la reducción de sedimentos terrestres que ha ocasionado el embalse de Beninar»*⁹³.

⁹³ Vide Rodolfo CAPARROS LORENZO (Coord.), *50 años de Transformaciones Territoriales en Almería. Aniversario del «Vuelo americano» (1957-1006)*, Instituto de Estudios Almerienses, 2008, p. 59.



1957



2006

Fuente: Rodolfo CAPARROS LORENZO (Coord.), *50 años de Transformaciones Territoriales en Almería. Aniversario del «Vuelo americano» (1957-1006)*, Instituto de Estudios Almerienses, 2008, pp. 58-59.

3.4. La política del desarrollismo: la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 1963.

Antes de la Ley de 1969, la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico de 28 de diciembre de 1963 fue sin duda un espaldarazo a la política de desarrollismo en materia turística y tuvo un efecto devastador sobre la costa⁹⁴, sin tener en cuenta el perjuicio para el litoral que, a la larga supondría. En la defensa del Dictamen de la Comisión de Información y Turismo sobre Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional del Congreso de los Diputados el Ministro de Información y Turismo, por aquel entonces el Sr. Fraga Iribarne, ya hablaba de la importancia del turismo en España, y en especial del destino costas y playas⁹⁵ y de que podía contribuir al crecimiento equilibrado desde el momento que, por su concurso, existía la posibilidad de activar zonas carentes de otros recursos aunque fuera a costa de la transformación de «zonas enteras de nuestra geografía económica y humana», como reconocía el propio Ministro en su intervención. El objetivo de la Ley, que no se ocultaba, era ordenar el turismo y fomentar la inversión en el sector turístico para el desarrollo económico del país, aun a pesar, como se reconocía en la propia Exposición de Motivos⁹⁶, de la saturación que el incremento del turismo en algunas zonas estaba suponiendo. Como desarrollo de la Ley, se dictó el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

⁹⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Obras complementarias e instalaciones accesorias en la zona de servidumbre de protección», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, p.2383.

⁹⁵ Vide Legislatura 1961-1964, Pleno 27-12-1963, BOCE nº 823 (de 17403 a 17482): «Dentro del mapa de la Europa actual, nuestra Patria se ha convertido en un objetivo particularmente buscado. Las naciones del Norte y Centro, con moneda fuerte y medios de transporte cada vez más perfeccionados, han hecho de nuestro solar español, especialmente de nuestras dilatadas costas- y playas, su hogar circunstancial de esparcimiento y vacación, de descanso y recuperación».

⁹⁶ Vide Exposición de Motivos de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre de 1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico: «El gran incremento de la corriente turística ha dado lugar a la aparición de fenómenos de saturación y agobio en determinadas zonas y localidades del territorio nacional más favorecidas por la afluencia de visitantes, planteando problemas a resolver con urgencia, mediante la debida coordinación de los esfuerzos necesarios a tal fin, consistentes de manera principal en la pronta adecuación de nuestro equipo turístico receptor y de la programación y ejecución de las correspondientes obras de infraestructura».

Coincido con MARTÍN GARCÍA⁹⁷ en que esta legislación no tuvo en cuenta el equilibrio territorial, es decir, los proyectos se aprobaban teniendo en cuenta casi exclusivamente la rentabilidad económica de los mismos, dejándose la iniciativa a los agentes privados y sin tener en cuenta en absoluto otros condicionantes que podrían darse a la hora de la implantación de las actuaciones en un determinado territorio. Incluso BLASCO DÍAZ atribuye a la Ley ser la culpable de la *«concepción de litoral cuyo reflejo todavía hoy se percibe, como espacio destinado esencialmente a ser soporte de actividades turísticas (y en menor medida, también industriales), y que ha supuesto que de ocupaciones limitadas del mismo se haya pasado con el tiempo a su extensión generalizada»*⁹⁸.

Sin embargo, no todo fueron consecuencias negativas las que propició esta Ley pues, para algunos *«la aprobación de estos centros no propició de manera general un proceso descontrolado de recalificación de suelo rústico en ausencia de planeamiento, como también se ha dicho (buena parte de los mismos ya habían realizado este proceso previamente a la declaración como CITN). Por el contrario, la obligada aplicación de determinados estándares de urbanización y servicios para el acceso a los beneficios fiscales de la ley propició la obtención de niveles de calidad en la urbanización y en el producto inmobiliario final claramente superiores a la media, dando lugar a conjuntos todavía hoy claramente reconocibles en este sentido»*⁹⁹.

3.5. La Ley de Costas de 1969: una oportunidad perdida.

La Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas fue el primer cuerpo normativo en el que, en su propia denominación, se hacía referencia a las costas como ámbito objeto

⁹⁷ Vide Juan MARTÍN GARCÍA, *La explosión urbana del litoral: transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2010, p.64.

⁹⁸ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, «La distribución competencial en materia de costas», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 10, 2010, p. 246.

⁹⁹ Vide Luis GALIANA MARTÍN y Diego A BARRADO TIMÓN, «Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España», en *Revista Investigaciones geográficas*, 39, 2006, p.92.

de regulación y pretendió constituir un compendio de la normativa que hasta entonces se encontraba dispersa en relación con el litoral¹⁰⁰.

Para MORENO CANOVES¹⁰¹ y otros autores, la Ley de 1969 no supuso una ampliación del dominio público, sino que, por el contrario, fue perjudicial e incluso regresiva, pues «*su definición de cualidades legales no coincidía, por restringida, con las realidades naturales, al tiempo que estableció el límite interior del demanio marítimo-terrestre ‘más hacia el mar’ de cómo podía fijarse con la legislación precedente*». Y ello a pesar de que el Proyecto inicial contemplaba no autorizar los enclaves privados y declaraba incompatible la propiedad privada dentro de las playas, litoral y zona marítimo-terrestre cuando en el art. 6 párrafo 4.º decía: «*Al declarar, mediante el acto de deslinde, la extensión y límites del dominio público, la Administración se ajustará exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas en esta ley, careciendo a este objeto de todo valor obstativo las detenciones de los particulares sobre aquél, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas en los asientos del Registro de la Propiedad*» (como más tarde veremos, esta declaración de demanialidad sin matices tuvo que esperar a la aprobación de la Ley de Costas de 1988 para alcanzar plena vigencia, constituyendo, por tanto, este un nuevo ejemplo de vaivén legislativo en el ordenamiento jurídico español).

Finalmente el legislador sucumbió a las presiones existentes por los intereses creados en la costa¹⁰² pues en la defensa de la ley en el Congreso se hablaba de «*la*

¹⁰⁰ La Exposición de Motivos de la Ley de Costas de 1969 justifica esa necesidad de aglutinar lo existente así: «*La abundante legislación dispersa y fragmentaria –más de un centenar de disposiciones, de las cuales una docena de rango legislativo–, en contradicción patente unas con otras, imponen una regulación armónica y uniforme de la zona marítimo-terrestre*».

¹⁰¹ Vide Antonio MORENO CANOVES, *Régimen jurídico del litoral*. Madrid, Tecnos, 1990, p. 29.

¹⁰² Hay que tener en cuenta que los años 60 fueron los años de la expansión turística de España. Vide Esther M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «El auge del turismo europeo en la España de los años sesenta», en *Revista Arbor CLXX*, 669, septiembre 2001, p. 208: «*A lo largo de los años sesenta, la gran demanda de alojamientos en las zonas turísticas fue seguida de una fuerte inversión en el mercado inmobiliario por parte de los titulares extranjeros, bien para la adquisición de una segunda vivienda, bien para un alquiler o venta rápida portadora de un alto beneficio ante la continua revalorización del suelo. Si el bajo coste de los terrenos, materiales y mano de obra garantizaba unos precios muy bajos de venta al público la reventa solía superar el 15% de los fondos invertidos con una plusvalía anual del 30 o 40% y también los precios de alquiler se incrementaban continuamente [...] En 1964, por ejemplo, se contabilizaron 10.507.000 entradas de extranjeros provistos de pasaporte, de los cuales 5.477.000 eran franceses. Desglosando la última cifra, obtenemos un total de 4.996.000 de turistas entrados por carretera, de los cuales 2.643.000 lo hicieron durante los meses de julio y agosto. [...]. A medida que el turismo alcanzaba a capas más amplias de la población y se extendía*

deseable coexistencia de los derechos dominicales privados al lado de los públicos»¹⁰³, de tal manera que en la ley definitivamente aprobada se suprimieron los párrafos de la Exposición de Motivos que se referían a usurpaciones privadas e irregularidades en los títulos inscritos en el Registro de la Propiedad, limitándose finalmente a señalar que era conveniente su aprobación «para conciliar los intereses públicos antagónicos derivados de la varia y contradictoria legislación existente» y, en cualquier caso deja clara la posibilidad de los enclaves privados cuando manifiesta que «la Ley respeta los derechos legalmente adquiridos y la competencia de los tribunales para entender de las cuestiones que exceden del marco administrativo por penetrar en el jurisdiccional»¹⁰⁴.

Y no es que no hubiera por aquellos tiempos una conciencia de la necesidad de proteger el medio ambiente y, en concreto la franja litoral –conciencia que existía y era pública¹⁰⁵–, sino que pudieron más, como digo, los intereses turísticos, industriales y de otro tipo que recaían ya entonces sobre esta frágil zona.

entre las clases más populares, la residencia extra-hotelera incrementaba sus índices de afluencia. Si en la publicidad de las agencias de viajes francesas los turistas eran invitados a alcanzar cuanto antes el litoral, la realidad no hizo sino confirmar el éxito de esta convocatoria. El resto del país se visitaba, si acaso, en rápidas incursiones que proporcionaban una idea muy limitada del mismo. El registro hotelero señala que la zona de mayor demanda y afluencia fué la Costa Brava, percibiéndose, además, una irradiación relativamente importante hacia el sur, esto es, hacia la Costa Dorada, la Costa Blanca y la Costa del Sol».

¹⁰³ Vide Pleno 22-04-1969, BOCE nº 1050, p. 25589.

¹⁰⁴ Nótese cómo cambió la redacción de la Ley definitivamente aprobada respecto al Proyecto de Ley presentado en Cortes el 9 de febrero de 1968 que señalaba en su Exposición que: «la contradicción, entre varios de los preceptos del capítulo primero de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, no subsanada al corregir su texto en 1928, centrada principalmente en torno a la posibilidad o imposibilidad de coexistencia de los derechos dominicales privados al lado de los públicos en la zona marítimo-terrestre». Continuaba señalando el Proyecto de Ley que pretendía respetar «cualquier título de derecho subjetivo, digno de tal calificación y la competencia de los diversos tribunales para entender de las cuestiones que exceden del marco administrativo por penetrar en el jurisdiccional» y todo ello «sin dejar de prever la posible aparición de artificiosas inmatriculaciones que conviene evitar». Como puede verse, una pretensión de regulación de este problema de los enclaves privados mucho más ambiciosa de la que finalmente resultó.

¹⁰⁵ En el diario ABC de 20 de marzo de 1973 -poco tiempo después de la promulgación de la Ley de Costas de 1969-, el remitente de la carta al Director ya manifiesta su preocupación por la falta de uso público de las playas y su necesidad de protección: «Los hoteleros de una próspera localidad mallorquina han pedido que se prohíba edificar más de tres alturas o a menos de 300 metros de la playa. Posiblemente ello afecte a legítimos intereses que hay que tratar de respetar, pero sin que se sobrepongan a los de la colectividad. El contenido del derecho va evolucionando con los tiempos, porque también evolucionan las necesidades de la sociedad. Los pueblos, hace cien años, no tenían tanta imperiosidad en materia de espacios libres. De la misma manera que la ley de Costas estableció una zona de propiedad pública, deslindando terrenos que muchas veces estaban inscritos

Lo que hizo finalmente el legislador fue establecer un régimen de respeto a los derechos adquiridos, pues, en su opinión, de otra forma se habría visto alterado el principio básico de salvaguarda de la propiedad privada inmobiliaria y su defensa hipotecaria. Resulta cuanto menos curiosa la defensa que del texto hizo el Diputado en Cortes Sr. Villegas Girón y, sobre todo, del respeto que mantenía a los enclaves privados, aun reconociendo que ello suponía un verdadero problema:

«Puede afirmarse, con plena y absoluta seguridad, que el nudo gordiano, el punto crucial de todo el Título1 del proyecto, ha radicado en la solución que se ha buscado al problema del respeto a los posibles derechos de terceros, legalmente adquiridos, existentes en la zona marítimo-terrestre o en las playas y más teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 1.º que estamos comentando, estas últimas pueden exceder físicamente de los límites de dicha zona.

Tal como venía planteado el proyecto, en esta materia, podrían producirse, por errónea interpretación o aplicación estricta de la norma, situaciones jurídicas extraordinariamente delicadas. Esto significaba, por una parte, que no se admitiera, en lo sucesivo, la existencia de enclaves de propiedad particular en la zona marítimo-terrestre, y, por otra, que, al extenderse las playas, en su calificación de bienes de dominio público, produjese un traspaso de propiedad privada al dominio público, incluso sin la previa indemnización, que es principio recogido en nuestro Ordenamiento Constitucional»¹⁰⁶.

El legislador de 1969 consideraba que, a pesar de la legislación histórica (Derecho romano con las Instituciones o el Digesto, o de nuestras Leyes Históricas con las Partidas) que admitía que el uso público de las playas tiene su raíz en el derecho de gentes, también existían preceptos en dichas leyes en los que tal principio de uso público aparecía limitado (Ley III de las Partidas, que señala *«si en la ribera de la mar fallare casa, non lo deue derribar, ni usar, de ninguna manera, sin otorgamiento de lo que fizo»*).

como lindantes con el mar, hay que pensar si no sería conveniente ampliar los terrenos de edificabilidad limitada. Debemos salvar el paisaje si pretendemos que España siga siendo uno de los primeros países turísticos del mundo».

¹⁰⁶ Vide Pleno 22-04-1969. BOCE nº 1050 (25591).

Igualmente, consideraba que se debía tener presente el «*proceso histórico de los señoríos jurisdiccionales, y de su incorporación a la nación, en virtud de las Leyes de 6 de agosto de 1811 y 3 de mayo de 1823 y con ello la posibilidad legal de que por sentencias firmes de las Audiencias territoriales pudieran haberse reconocido propiedades particulares en bienes que pudieron ser de uso público en su día*» y que, con anterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas de 1866, se habían podido producir «*estados posesorios válidos y continuados, en terrenos de uso público de la zona marítimo-terrestre y que, por consiguiente, han podido originar un derecho de usucapión en favor de sus poseedores*», con «*posibles y reales desafectaciones*», así como que la Ley de Puertos de 1928 recogía que puede haber terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre.

Por todo ello, el legislador de 1969 entendió que no había inconveniente en que se acogiese en la Ley el respeto a los derechos legalmente adquiridos y «*que los mismos debían quedar, en los casos de apariencia jurídica protegible, bajo la salvaguardia de los tribunales de justicia*»¹⁰⁷.

Lo cierto y verdad es que la Ley de Costas de 1969 -en otra oportunidad perdida- no llegó a proclamar de forma absoluta la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, teniendo, como digo, las presiones económicas a las que antes me ha referido, así como una línea jurisprudencial existente con anterioridad a la promulgación de la Ley que manifestaba con total claridad la admisión inequívoca de la propiedad privada de la zona marítimo-terrestre.

El exponente más significativo de esta tendencia lo constituyó la famosa Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 19 de junio de 1967, en relación con tres islas situadas en la Ría de Arosa que, siguiendo los dictámenes del Consejo de Estado de 11 de julio y de 17 de octubre de 1963, estimó el recurso interpuesto por los particulares frente a la Orden del Ministerio de Comercio de 9 de marzo de 1964-ampliado después a Ordenes del Ministerio de Obras Públicas de 6 de abril de 1964 y 8 de septiembre del mismo año-desestimatoria de la reposición contra la anterior por la que se declaraba de uso público en los términos del artículo 12 de la Ley de Puertos de 1928 una parte de la zona marítimo-terrestre de las islas Salvora, Vionta y Noro ,en la ría de

¹⁰⁷ *Ibidem* (de 25563 a 25606).

Arosa, declarando las mencionadas islas con una zona marítimo-terrestre deslindada de dominio nacional y uso público en las condiciones que establecían los artículos 1 y 12 de la Ley de Puertos.

La Ley de 1969 estableció el límite interior del dominio público marítimo mucho más hacia el mar de lo que podría haberse fijado con arreglo a las normas anteriores, de ahí el carácter regresivo de la norma¹⁰⁸ que supuso otro vaivén legislativo evidente.

En primer lugar, estableció la *zona marítimo-terrestre* en el límite donde llegaran las «*mayores olas en los temporales ordinarios*» (art. 1.2 LC 1969) y, por tanto, ya no se habla de «*olas en los mayores temporales*» como hacia la Ley de Aguas de 1866, ni de las «*mayores olas en los temporales*» como hacía la Ley de Puertos de 1880.

La definición de las *playas* era ambigua pues definía como tales a «*las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa característica*», de tal forma que asimilaba el concepto de playa con el de ribera cuando lo más frecuente es que la playa sea tan sólo una parte de la ribera. El legislador parece que quería referirse con playa a la zona anfibia cubierta y descubierta alternativamente por el mar, pero con ello estaba dejando fuera del concepto a las formaciones dunares y los arenales del litoral que no son bañados por el agua. No obstante, creo que hubiera absurdo por parte del legislador que le hubiera dado distintas calificaciones de zona marítimo-terrestre y playa a una misma realidad natural, por lo que, en realidad, estamos ante una ampliación de la demanialidad¹⁰⁹ de este espacio –como el propio legislador defendió en el momento de aprobación de la Ley- con la incorporación al demanio de esta zona del litoral no cubierta por el agua del mar y que la Ley denomina playa.

¹⁰⁸ En sentido contrario se pronuncian otros autores: *vide* Lorenzo MARTÍNEZ ESCUDERO, *Playas y costas. Su régimen jurídico administrativo*, Montecorvo, 1985, o.cit, p. 124: «*La importante innovación que introduce la Ley de Costas consiste en el concepto que da de las playas, que supone la ampliación del dominio público marítimo territorial*».

¹⁰⁹ *Vide* Pleno 22-04-1969. BOCE nº 1050 (de 25563 a 25606): «*Se amplía el concepto de playa y, consiguientemente, su delimitación al entender que esta no es solamente, como ocurre en la actualidad, la parte de terreno de la costa que el mar cubre o descubre periódicamente, con ocasión de las mareas, sino que se extiende también a todos los arenales o pedregales en superficie casi plana o con vegetación escasa y característica*».

En cualquier caso, como digo, la definición era ambigua e imprecisa¹¹⁰, y con ello se perdió una gran oportunidad de dar el paso para la defensa de las acumulaciones sedimentarias costeras, por lo que el Alto Tribunal -aunque vacilante-, con posterioridad a la Ley en ocasiones suplió la falta y admitió la asimilación de las dunas a la playa. Ejemplos de ello lo constituyen las Sentencias del TS de 3 de octubre de 1977¹¹¹ y 5 de noviembre de 1981.

Hay que reconocer que, a pesar de sus limitaciones concretadas, sobre todo, en el reconocimiento de la existencia de los enclaves privados, esta Ley supuso, a mi juicio, un importante avance en cuanto a la regulación del litoral en orden a su salvaguarda y defensa de su uso público. Amén de la ampliación de los espacios demaniales que ya hemos comentado, baste con mencionar la regulación de las servidumbres establecidas en la Ley, servidumbre de salvamento, servidumbre de vigilancia litoral y servidumbre de paso, las dos primeras entonces ya existentes. Con la servidumbre de paso, además, el legislador pretendía *«someter a dichos terrenos de propiedad particular a que dejen vías permanentes de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre, previa la correspondiente indemnización, en la longitud y anchura que demanda su naturaleza y finalidad»*¹¹².

Por tanto, la finalidad fue encomiable pues era necesario que se garantizase el libre uso de las playas *«no mediante declaraciones puramente platónicas, sino utilizando medios como este de las servidumbres de paso, como procedimiento físico y natural para poder acceder al uso y disfrute de las mismas; de esta manera se evita que las construcciones y complejos urbanísticos y turísticos puedan impedir el repetido*

¹¹⁰ En el mismo sentido, Vide MORENO CANOVES, *Régimen Jurídico del Litoral*, Tecnos, 1990, p. 28.

¹¹¹ Vide STS de 3 de octubre de 1977, Id Cendoj: 28079130031977100004: *«[...] no es menos cierto y manifiesto que ya en los expedientes municipales de 1957 y de 1959 de concesión de las parcelas a los particulares como en la Memoria del Proyecto de Urbanización de la playa se señalaba y advertía que eran terrenos de dunas situadas en la playa de Oriñon, que el Ayuntamiento solo concedía en aprovechamiento mediante el pago de un canon en tanto no obtuviera autorización ministerial para enajenar esas parcelas conforme al Plan de Ordenación de la referida playa, Proyecto de Urbanización en el que previamente a ser aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, la Jefatura de Puertos informó que "en los terrenos construidos por dunas o marismas que son de dominio público, el Ayuntamiento deberá solicitar la práctica del deslinde de la zona marítimo-terrestre y posteriormente la Concesión administrativa correspondiente... por lo que ya desde 1957 resultaba bien conocido por el Ayuntamiento el carácter demanial de dichas parcelas y que sólo por concesión administrativa podría legalizarse la ocupación[...].»*

¹¹² Vide Pleno 22-04-1969. BOCE Nº 1050 (de 25563 a 25606).

*uso o dejarlo reducido a unos pocos privilegiados»*¹¹³ (como puede verse el legislador era consciente ya de la importancia de asegurar el libre uso de las playas, consciente probablemente del valor que había cobrado la costa como motor dinamizador de la economía) . Digo que la finalidad fue encomiable pero la realidad fue otra, ya que el artículo 6º.5 establecía que el procedimiento para establecer y delimitar las servidumbres a que se refería el artículo 4º de la Ley se determinaría reglamentariamente y, lo cierto y verdad es que el Reglamento no llegó a aprobarse hasta el 23 de mayo de 1980, retraso que dio lugar a situaciones indeseables a lo largo de toda la costa española.

Resulta también un tanto hipócrita –si se me permite la expresión- la justificación final que hizo el representante en Cortes que defendió el texto respecto a esta protección del uso público de las playas cuando manifestaba que la Ley recoge tal uso público «*sin excepción alguna*», y ello supone una compensación o contrapunto al hecho de reconocerse en la Ley los derechos adquiridos por «*los terrenos de propiedad particular que pueden estar enclavados en las playas, si tienen títulos legítimos que los amparen*», puesto que la servidumbre creada lo es también sobre estos terrenos y, de esta forma, no se podrá «*negar la función social de la propiedad y, en este caso, el uso de las playas por parte de todos*»¹¹⁴.

El artículo 5º califica de dominio público los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por accesión o aterramientos producidos por causas naturales. Igualmente, se previene en su apartado 2º que, al retirarse el mar o producirse estas accesiones y avanzar hacia aquella la línea interior de la zona marítimo-terrestre, los terrenos de esta última que no constituyen playa pasarán al Patrimonio del Estado, pero sólo, en el caso en que no sean necesarios para el uso público. Asimismo, no se produce tal incorporación en el caso de que cualquier persona demuestre que los terrenos recuperados al mar, o formados por accesión, se encuentran dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar.

En el apartado tercero de este artículo 5º, se determina que los terrenos ganados al mar territorial, por obras construidas por el Estado, las provincias, los municipios o

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Ibidem.*

los particulares competentemente autorizados, serán propiedad de quien las hubiere llevado a cabo, sin perjuicio de la llamada zona de servidumbre. Es decir, que los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras serían propiedad de quienes las hubieran llevado a cabo. He aquí otra de las aberrantes disposiciones normativas que coadyuvaron a la pérdida del dominio público marítimo-terrestre durante esos años.

El instituto del deslinde ya fue regulado por el Reglamento de la Ley de Puertos de 1928, como he indicado, pero en la Ley de 1969, en su artículo 6º, se decía que para la determinación y configuración de los bienes de dominio público definidos y enumerados en los apartados 1 y 2 del artículo 1º, o sea, -las playas y la zona marítima-terrestre y los bienes detallados en el artículo 5º, que son los que anteriormente he comentado, los deslindes deberán ser practicados por el Ministerio de Obras Públicas y se realizarán mediante procedimiento administrativo de oficio, o a instancia de parte, en el que deben ser oídos los Ministerios de Marina, Hacienda, Agricultura, Comercio, Información y Turismo y Vivienda, los Ayuntamientos interesados y, asimismo, los particulares colindantes, previa notificación personal.

A la resolución que dicta el Ministerio de Obras Públicas se le confiere en principio carácter ejecutivo; pero con la salvedad de que la atribución de posesión que pueda producirse, como consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y ello sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes (acción reivindicatoria).

El legislador, en la defensa de la Ley, afirmaba que el deslinde era beneficioso y necesario y tenía como objetivo fundamental materializar sobre el terreno la extensión del dominio público, sirviendo, de esta forma para sanear aquel y evitar las usurpaciones y las posibles apropiaciones de los particulares, constitutivas de situaciones abusivas.

Sin embargo, también llegó a reconocer que había *«situaciones, anteriores a la Ley de Aguas y a la de Puertos e, incluso, posteriores, que implican estados posesorios, usucapiones consolidadas sobre terrenos desafectados del uso público. En base del propio artículo 341 del Código Civil es evidente que un bien de dominio público, si deja*

de estar destinado al uso público, debe pasar a formar parte de los bienes del Estado; entonces, en este caso, es inconcuso que una continuada posesión ha podido originar, por transcurso del tiempo, dichas usucapiones y recordaba que tanto, la doctrina científica, el Consejo de Estado, y el propio Tribunal Supremo han admitido la posibilidad de la desafección tácita de los bienes demaniales y, en consecuencia, la posibilidad de adquirirlos por usucapión».

Por ello, continuaba señalando el defensor del Proyecto de Ley, que *«la inscripción registral de los derechos de los particulares debe ser un límite a las facultades de la Administración en los actos de deslinde; ahora bien, quede bien claro que el respeto a las situaciones registrales no quiere decir que ello constituya situaciones inmovibles en perjuicio del dominio público. Los asientos del Registro de la Propiedad no constituyen un obstáculo que podamos calificar de insalvable; de conformidad con este artículo 6º del proyecto, al aceptarse el mecanismo jurídico del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, lo, único que ocurre es que el deslinde no es ejecutivo, puesto que entonces la Administración tiene que respetar el derecho que contempla, la apariencia jurídica que se le presenta, pero es libre y, además está obligada, a utilizar el procedimiento que le brinde el juicio declarativo correspondiente, para el ejercicio de las acciones que le competan contra el usurpador y que sean entonces los tribunales civiles los que diriman la cuestión y el problema»*¹¹⁵.

Por tanto, el deslinde regulado en la Ley de Costas de 1969 significaba, en realidad, un reconocimiento teórico, una presunción iuris tantum de la pertenencia de los terrenos al dominio público pues, como señaló la Sentencia del TS de 3 de diciembre de 1973, Sala 3 (Aranzadi 4.358), *«la determinación de la zona marítimo-terrestre es una cuestión puramente de hecho, que tiene la virtud de convertir teóricamente esos terrenos delimitados en terreno de dominio nacional y uso público, pero sin perjuicio de los derechos que a los particulares puedan corresponder y sin que quepa nunca a éstos sustituir el criterio de los técnicos representantes de los Ministerios por otro subjetivo, pues la referencia que en el artículo 7.º de la repetida Ley se hace a los terrenos de propiedad particular, colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre, significa que los mencionados conceptos establecen una presunción «iuris tantum» del*

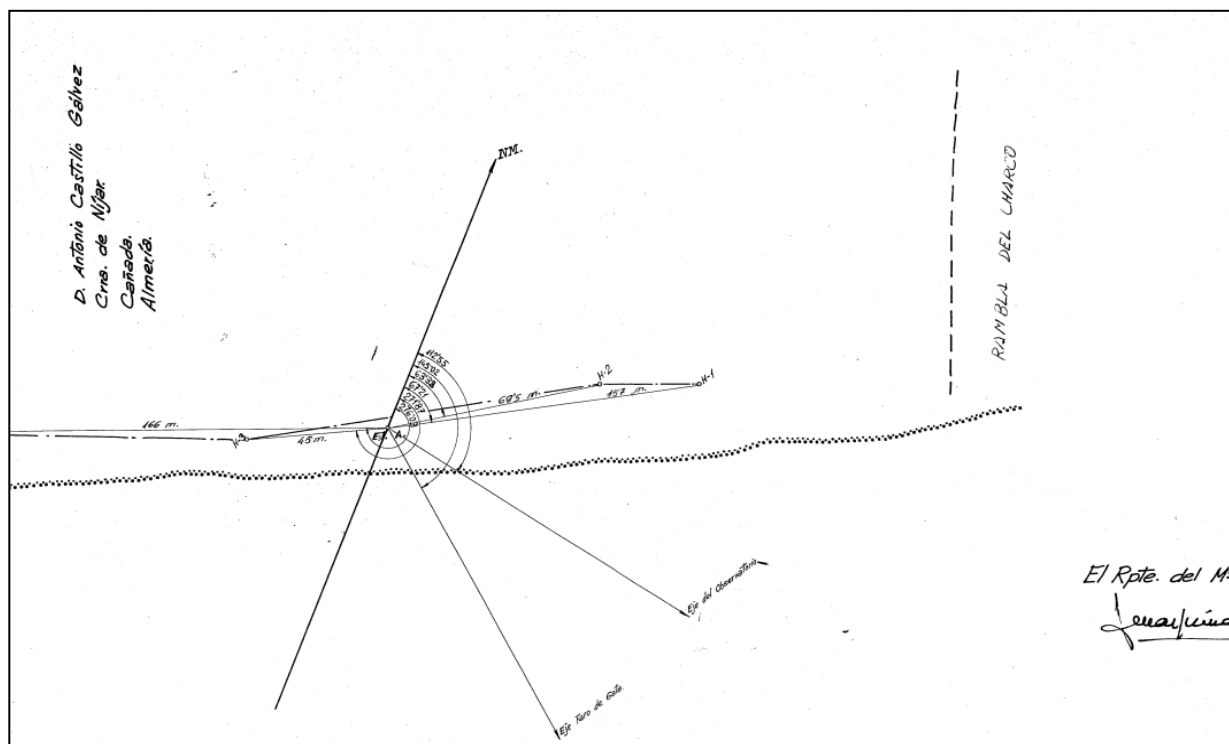
¹¹⁵ Vide Pleno 22-04-1969, BOCE nº 1050 (de 25563 a 25606).

carácter de bienes de dominio nacional y uso público, la cual no puede obstar, por su expresado peculiar carácter, a la prueba en contrario a la existencia de terrenos de propiedad privada, prueba que en el ejercicio de la actividad reivindicatoria ha de recaer sobre el accionante y en caso contrario sobre la Administración como ocurre en el presente caso».

No puedo dejar de señalar aquí que los deslindes que debía completar el Estado en el plazo de cinco años, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley, además de que no fueron realizados en dicho plazo, los que sí llegaron a practicarse adolecían de una dificultad añadida a la señalada de no tener carácter ejecutivo y es que no se disponía en aquel momento de las técnicas topográficas de que se dispone en la actualidad (estado de la “ciencia” o de la “técnica”¹¹⁶). La representación de la línea de deslinde se efectuaba de una forma gráfica, no cartográfica como se hace en la actualidad; de suerte que el deslinde se representaba normalmente a escala 1/1.000 y está formada por una poligonal con los vértices correspondientes y realizada con datos de ángulos y distancias matemáticamente definidos con exactitud, pero sin posicionamiento geográfico (coordenadas relativas) y sin relación de titulares colindantes o, todo lo más con una relación incompleta y escasas referencias físicas del terreno.

Es cierto que el procedimiento de deslinde comprendía, tanto la representación gráfica de la línea, como el acta de replanteo de dicha línea en la que se hacía constar una descripción más exhaustiva, pero, en muchos casos, eso resulta insuficiente para realizar, en la actualidad, el replanteo de las líneas de deslinde antiguas.

¹¹⁶ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La determinación concreta de los bienes públicos: el deslinde (género y especies)», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El deslinde del Litoral*, Editorial U. Externado de Colombia, 2010, p.237: «En el caso de la actividad de la administración pública, muchas veces el pronunciamiento de ella se basará en materias técnicamente complejas, en las que se acudirá al concepto del estado de la técnica o de la ciencia, y en muchas ocasiones dada su acelerada evolución no ha podido ser seguida por la legislación. En otros casos se trata de constatar la inexistencia de ciencia y por tanto de la técnica aparejada a ella».



Plano de deslinde Orden Ministerial de 17 de febrero de 1.966 por la que fue aprobado el acta y plano del deslinde de los terrenos de la zona marítimo-terrestre “Desde la Rambla del Charco hasta la desembocadura del río Andarax”. Deslinde realizado con arreglo a la Ley de Puertos de 1928 aunque los posteriores, realizados vigente ya la Ley de 1969, diferían en poco de estos en cuanto a técnica topográfica y representación gráfica. Fuente: archivos del doctorando.

Este problema ha supuesto no pocos quebraderos de cabeza a los técnicos de la Administración a la hora de representar cartográficamente la línea del deslinde aprobada con anterioridad, máxime cuando el nuevo deslinde practicado con arreglo a la Ley de Costas de 1988 viene a ratificar aquella línea antigua por no comprender el tramo otros bienes que los ya anteriormente deslindados. Por otro lado, el amojonamiento de las líneas de deslinde antiguas (en los casos que se llevaron a cabo en su día, que no siempre fue así), tampoco es fiable porque los mojones existentes sobre el terreno en muchas ocasiones fueron objeto de desplazamiento, unas veces intencionado por parte de los colindantes y otras, simplemente, por obras o actuaciones realizadas sobre el terreno con dejación de la Administración de su deber de vigilancia y salvaguarda¹¹⁷.

¹¹⁷ En la actualidad estas actuaciones ilegales constituyen ilícitos administrativos e incluso penales sin llegar al punto como en época romana de que el arrancar o mudar de sitio los mojones constituida un ultraje a la religión como recuerda Joaquín ESCRICHE MARTÍN en *Diccionario razonado de*

Lógicamente, la inexactitud en el replanteo de la línea de un deslinde anterior supone, en muchos casos, la anulación del deslinde nuevo como ocurrió con la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 30 de abril Abr. 2018, Recurso 64/2017 interpuesto frente a la *Orden de 23 de agosto de 2016 por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa del término municipal de Marín, excepto en el tramo correspondiente a la Escuela Naval de Marín (Pontevedra)*, en el que el actor aportó informe pericial en el que el Perito sostenía que:

«En tal contexto, señala el perito, los datos topográficos del deslinde de 1965 (poligonal con ángulos y distancias, sin detalles planimétricos y en coordenadas relativas no geográficas), no permiten una identificación solvente de aquella línea, entre otras razones, debido a la dificultad en la identificación de unas referencias definidas que sean elementos físicos reconocibles y permitan ajustar el itinerario deslindado entre ambos extremos, pudiendo ocurrir, que si son muy distantes el replanteo se resiente por la imprecisión que acumula la poligonal en su desarrollo. Como ejemplo señala -página 22- que la inserción de la poligonal en los puntos extremos conllevaría que el deslinde se emplazaría sobre el mar a unos 23 m de la finca del recurrente, y la inserción en un tramo corto se resiente por la ausencia de elementos físicos identificables con precisión suficiente y el deslinde baila sin precisión alguna, como ocurre en las diferentes alternativas contempladas en el expediente de deslinde».

Ante esta pericial, que no fue contrarrestada por la Administración (quizá por la dificultad técnica ya señalada), la AN concluye y falla con la anulación de la OM:

«Pues bien, en el caso de autos, a la vista de lo expuesto en el Fundamento de Derecho precedente, cabe colegir que no se ha justificado por la Administración que los terrenos en el tramo que nos ocupa reúnan las características establecidas en el artículo 3.1.a) de la Ley de Costas, sin que ello conlleve como pretende la actora que el deslinde deba trazarse por la base del muro, sino dejar sin efecto el

legislación y jurisprudencia, Tomo Primero, p.488, Ed. José Vicente y Caravantes y León Galindo y de Vera, Madrid, 1874: «Los romanos pusieron sus campos bajo la protección del dios Término; y cada mojón representaba a este dios: Termine sive lapis, tu quoque numen habes decía Ovidio, Fast. II. De aquí es que el arrancar o mudar de sitio los mojones era un crimen, o más bien un ultraje a la religión».

deslinde en el tramo impugnado, al objeto de que la Administración pueda practicar un nuevo deslinde en el que justifique la delimitación que proceda, criterio que es el seguido por esta Sala en supuestos similares».

En definitiva y para concluir, la Ley de Costas de 1969 supuso una oportunidad perdida por no acabar con las ocupaciones privadas del DPMT y porque «no abordó su posible conexión material con la planificación urbanística»¹¹⁸, de tal manera que la tensión provocada por los intereses de las Corporaciones Locales en la explotación económica y urbanística del litoral no tuvo su contrapeso en esta legislación que nacía, precisamente, en un periodo de fuerte desarrollismo del turismo y de la construcción.

3.6. El Reglamento de la Ley de Costas de 1969: once años tarde.

Otra muestra de la incuria que ha mostrado siempre el legislador respecto de la regulación del litoral la encontramos con el Reglamento de la Ley de Costas de 1969, aprobado 11 años después de la entrada en vigor de la Ley, mediante el Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo.

Este retraso y sus consecuencias son puestas de manifiesto en la propia Exposición de Motivos del Reglamento de 1980 al señalar que «*al carecer la ley, sin embargo, del correspondiente desarrollo reglamentario, y, por tanto, del adecuado instrumento para una aplicación ordenada y coherente de las previsiones de la misma, se han venido produciendo en la práctica numerosas y crecientes dificultades*».

Y es que la Ley establecía, por ejemplo, en su artículo 6º.5 que el procedimiento para establecer y delimitar las servidumbres a que se refería el artículo 4º de la Ley se determinaría reglamentariamente. Este retraso en la promulgación del Reglamento y, por tanto, de la regulación del procedimiento de deslinde de los bienes clasificados como de dominio público, impidió cumplir con el mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de completar el deslinde en el plazo de 5 años desde su

¹¹⁸ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Obras complementarias e instalaciones accesorias en la zona de servidumbre de protección», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, p.2383.

promulgación. No es necesario indicar que en esos años comprendidos entre 1969 y 1980 las actividades y construcciones en la zona marítimo-terrestre y playa se multiplicaron en España, dada la creciente demanda turística de sol y playa existente en nuestras costas gracias al denominado “*desarrollismo*” iniciado en los años 60 y culminado en el año 1975 con 30.122.478 de vistas a España¹¹⁹.

El Reglamento regulaba en su artículo 12 el procedimiento de deslinde y amojonamiento de una manera sucinta y poco exhaustiva. Comprendía el procedimiento un listado de propietarios facilitado por el Ayuntamiento respectivo, así como un «acto de deslinde», equivalente al actual «acto de apeo», y posterior información pública a efectos de alegaciones.

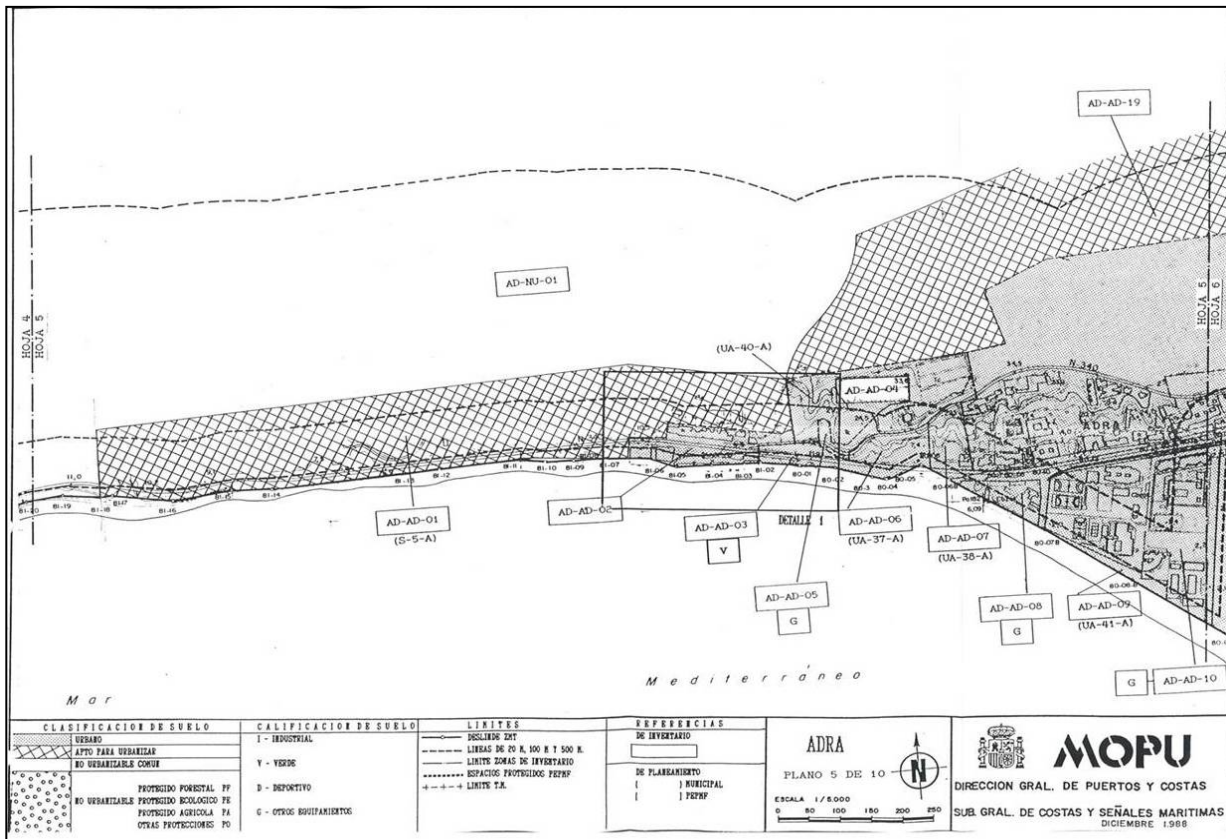
3.7. El Plan Indicativo de Usos del Dominio Público litoral español (PIDU) de 1976: un loable intento de visión integradora del litoral.

El Plan Indicativo de Usos del Dominio Público del Litoral Español o de Usos Costeros (PIDU) fue elaborado en el año 1976 por la Subdirección General de Costas y Señales Marítimas de la Dirección General de Puertos y Costas del entonces denominado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). Se trata de un importante documento en materia de ordenación del litoral costero, que reflejaba de forma precisa a escala 1:5.000 toda la costa nacional y permitía planificar cualquier actuación en el ámbito litoral con mayor rigor y una visión conjunta e integradora, en lugar de dejar a cada municipio costero que fuera responsable de la ordenación de su espacio costero.

El documento se estructuraba en tantas partes como provincias que se fueron redactando entre el año 1976 y el año 1988, consistiendo básicamente en una descripción física de la franja litoral sujeta a ordenación, acompañada de cartografía en la que se reflejaban las infraestructuras y equipamientos tanto existentes como en proyecto, así como la clasificación urbanística de los terrenos, de forma que, en relación con el

¹¹⁹ Vide Esther M^a SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «El auge del turismo europeo en la España de los años sesenta», en *Revista Arbor* CLXX, 669, neptiembre 2001, p.204.

dominio público litoral, se proponen una serie de usos indicativos, en previsión de las necesidades más relevantes y de los usos futuros más adecuados¹²⁰.

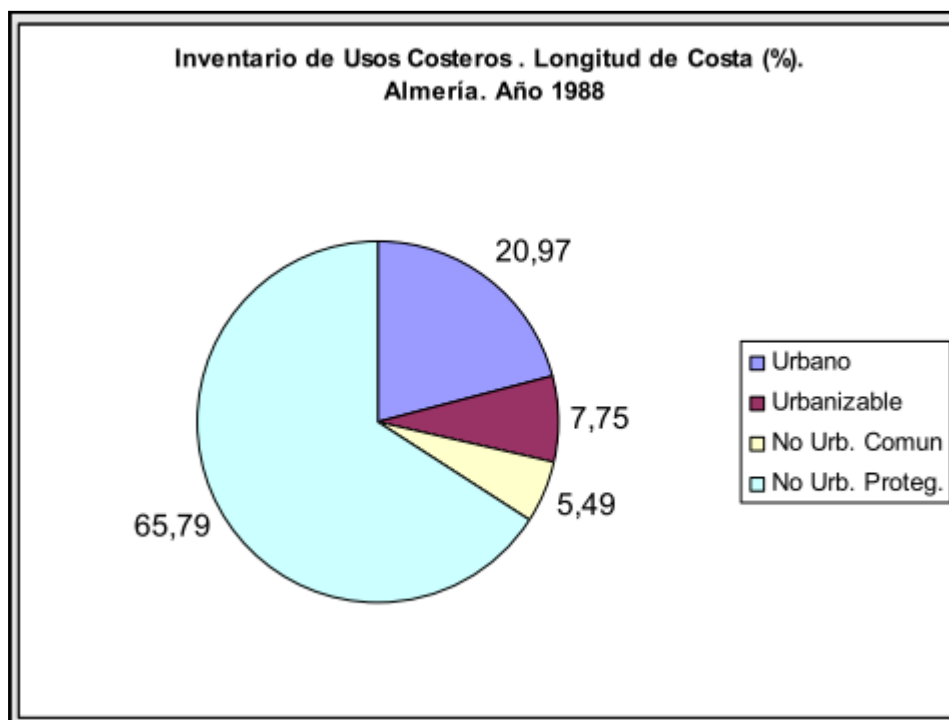


Fuente: Inventario de Usos Costeros. Dirección General de Costas

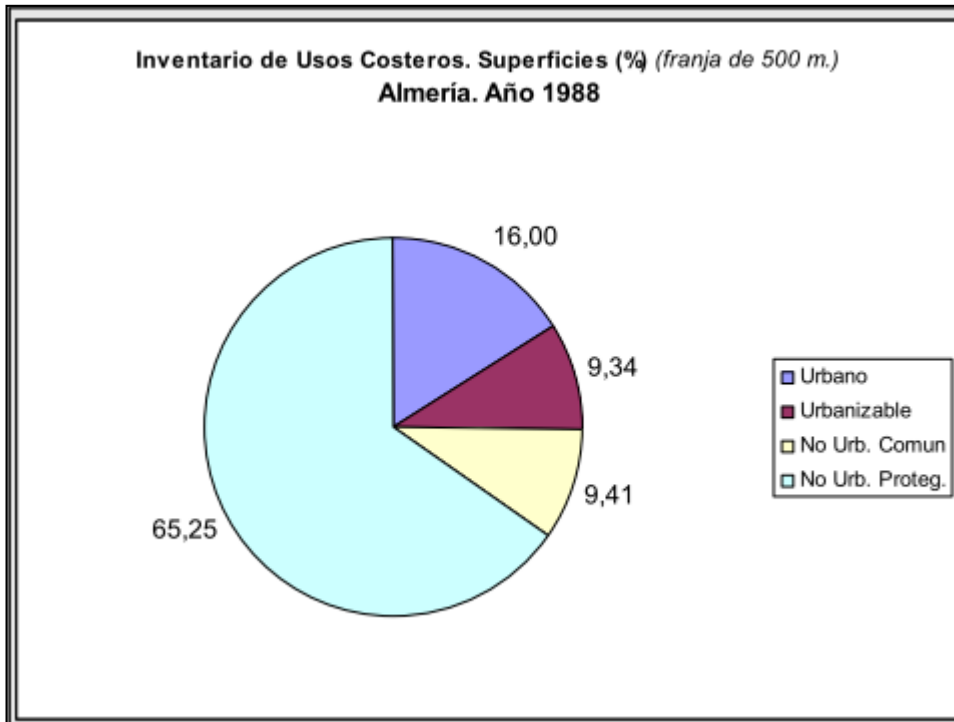
¹²⁰ Vide Raquel RODRÍGUEZ ALONSO, y Agustín HERNÁNDEZ AJA, «El litoral como espacio productivo. El caso de Cartagena», en "XXXIX Reunión de Estudios Regionales", 21 y 22 de noviembre de 2013, Oviedo, p.10.

Inventario de Usos Costeros. Año 1988								
Municipio	Urbano		Urbanizable		No urbanizable			
	Longitud	Superficie (Franja de 500 m)	Longitud	Superficie (Franja de 500 m)	Comun		Protegido	
					Longitud	Superficie (Franja de 500 m)	Longitud	Superficie (Franja de 500 m)
	Kms.	Has.	Kms.	Has.	Kms.	Has.	Kms.	Has.
Adra	3,44	103,62	1,38	51,11	6,22	446,45	8,00	351,00
Berja	1,10	27,90	0,00	10,31	1,27	76,73	0,21	13,85
El Ejido	4,93	192,48	0,00	0,00	2,16	100,70	19,18	1.020,16
Roquetas de Mar	7,91	360,93	4,20	197,97	0,00	0,00	4,88	192,50
Enix	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,93	146,50
Almería	9,23	323,97	2,40	128,00	0,77	83,39	23,25	1.247,90
Níjar	3,29	77,49	0,56	77,49	0,00	6,88	54,12	2.736,89
Carboneras	4,00	179,50	1,36	138,74	0,69	107,31	12,71	512,54
Mojacar	4,58	226,31	3,08	202,30	0,10	79,13	8,06	283,98
Garrucha	1,63	123,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vera	3,15	144,69	2,06	104,45	0,00	37,26	0,11	1,60
C. del Almanzora	4,38	70,76	2,80	146,33	1,29	152,67	15,58	779,95
Pulpi	1,74	51,63	0,42	33,54	0,44	7,79	5,91	331,41
Totales	49,38	1.868,29	18,26	1.090,24	12,94	1.098,31	154,94	7.618,28

Fuente: Inventario de Usos Costeros. Dirección General de Costas



Fuente: Inventario de Usos Costeros. Dirección General de Costas



Fuente: Inventario de Usos Costeros. Dirección General de Costas

Examinada ya la evolución histórica y antecedentes de la legislación española sobre el litoral, con todos sus aciertos y, sobre todo, errores, procede ahora examinar el concepto y la naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre para, a continuación, hacer referencia al grupo normativo regulador actual de protección y gestión del litoral.

II.- CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

Como ya advertí al principio de este trabajo, voy a referirme al dominio público marítimo-terrestre como uno de los componentes jurídicos principales del espacio geográfico denominado litoral.

La Real Academia Española de la Lengua¹²¹ se refiere al litoral, como adjetivo, en su primera acepción, y lo define como «*Perteneciente o relativo a la orilla o costa del mar*», -definición ésta más cercana a lo que nos interesa e importa en este trabajo- mientras que señala en su segunda acepción, geográfica, «*dicho de un mar: situado en el litoral de un territorio y muy abierto al océano*». La tercera acepción que contempla el DRAE se refiere a «*Costa de un mar, país o territorio*». Ninguna de ellas la voy a dar por buena a los efectos de este trabajo, puesto que el *litoral* al que me refiero aquí sobrepasa la definición geográfica, administrativa, social, económica y funcional para llegar hasta una concepción referida más bien a la gestión integrada de ese ámbito. Por consiguiente, y a tenor de lo antes referido, el dominio público marítimo-terrestre, como expondré más adelante en este trabajo, forma parte del litoral, pero no es todo el litoral. Se ha criticado profundamente que las leyes sectoriales referidas a estos espacios geográficos no definan la costa, ni el litoral, «*convirtiendo así términos puramente geográficos en simples figuras de protección jurídica, lo que limita la aplicación geográfica (por tanto, territorialmente integral) de la ley*»¹²². GARCÍA LORCA¹²³ se refiere a esta imprecisión conceptual, tanto etimológica como académica, diciendo que «*no permite una práctica operativa válida en el ámbito de las ciencias jurídicas ni en el de las experimentales*».

Los términos *costa* (del latín *costam*, “lado”) y *litoral* (del latín *litus oris*, borde de la tierra) son empleados comúnmente para referirse a un mismo ámbito geográfico

¹²¹ Vide Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., Real Academia Española de la Lengua, 2014, versión electrónica, <http://www.rae.es/rae.html> (consultado el 18-09-2019).

¹²² Vide Francisco José TORRES ALFOSEA, «¿A quién pertenecen los mares? Evolución de la soberanía marítima a lo largo de la historia», en José Fernando VERA REBOLLO, Jorge OLCINA CANTOS, María HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ; Alfredo MORALES GIL (Coord), *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía: Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil*, 2016, p. 684.

¹²³ Vide Andrés GARCÍA LORCA, «El análisis territorial como clave para la gestión del litoral», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Univ. Externado de Colombia, Bogotá, 2008, p.589.

cuando lo cierto es que no son términos intercambiables. Así, se han definido indistintamente el litoral o la zona costera como «*franja de tierra que bordea el mar*» o «*zona de contacto entre el medio marino y el medio terrestre*»¹²⁴, «*la interfaz entre la tierra y el agua*»¹²⁵, «*el espacio geomorfológico a uno y otro lado de la orilla del mar en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de los sistemas ecológicos y de recursos complejos formados por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes*»¹²⁶, «*esa parte de tierra afectada por su proximidad al mar y esa parte del océano afectada por su proximidad a tierra*»¹²⁷.

No obstante, esa coincidencia de empleo de uno y otro término la deshace SUÁREZ DE VIVERO¹²⁸ cuando señala que el término *costa* suele hacer referencia al medio terrestre o emergido mientras que se emplea el término litoral cuando nos referimos al medio marino¹²⁹.

Igualmente, BARRAGÁN MUÑOZ¹³⁰ diferencia los conceptos de costa y litoral señalando que *costa* se emplea en los textos legales para referirse «*a una franja relativamente estrecha situada a un lado y otro del contacto tierra-mar (Ley de Costas es-*

¹²⁴ Vide Juan Luis SUÁREZ DE VIVERO, «Delimitación y definición del espacio litoral», en *Actas de las Jornadas El litoral de Almería*, Diputación de Almería, Almería, 1999, p. 13.

¹²⁵ Vide Carlo LAVALLE, Carla Patricia ROCHA GOMES, Claudia BARANZELLI, Filipe BATISTA E SILVA, *Coastal Zones - Policy alternatives impacts on European Coastal Zones 2000 – 2050*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2011, p.15.

¹²⁶ Vide artículo 2.e) del Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo, *Diario Oficial de la Unión Europea L 034, 04/02/2009 P. 0019 – 0028*.

¹²⁷ Vide Charles F. BAIRD, Julius Adams STRATTON, *Our Nation and the Sea. A Plan for National Action: Report of the Commission on Marine Science, Engineering and Resources*, United States Commission on Marine Science, Engineering, and Resources, U.S. Government Printing Office, 1969.

¹²⁸ Vide Juan Luis SUÁREZ DE VIVERO, «*Delimitación y definición...*», op.cit. p.13.

¹²⁹ Vide otros trabajos como el de Asensio NAVARRO ORTEGA, *El Régimen Jurídico de las Aguas de Transición: un punto de encuentro entre la legislación de Aguas y la de Costas*, Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2014, p.37, mantienen una diferencia clara entre litoral y costa y señala que: «*el litoral es un término más amplio que el de costa. Ambos no son coincidentes, pues el primero comprende, además de la parte marítima, las zonas de servidumbre e influencia, destacando el carácter "suprademanial" que adquiere el término litoral frente al de zona costera*».

¹³⁰ Vide Juan Manuel BARRAGÁN MUÑOZ, *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004, p.25.

pañola, por ejemplo)», mientras que el término litoral «se asocia a superficies más amplias, sobre todo en la dirección continental». De ahí que este último autor defina el área litoral como la «franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar», diferenciando tres subáreas en función de sus características físicas y naturales: la marítima, la terrestre y la que denomina anfibia o marítimo-terrestre.

El desaparecido Instituto del Territorio y el Urbanismo (ITUR) elaboró en 1987 un documento denominado “*Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*”¹³¹, en el que se daba una definición del término costa como «*la estrecha franja, de unas decenas de metros como máximo, que está o puede estar en contacto directo con el mar*».

La Unión Europea, a mi entender, tampoco ha contribuido a aclarar ambos conceptos de litoral y de costa, sino al contrario, ha acabado mezclándolos, poniendo en relación uno con otro en la reciente Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la Ordenación del Espacio Marítimo y la Gestión Integrada de las Costas¹³². La citada Propuesta, en su artículo 3, establece:

«Definiciones

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1. «zona costera», la zona geomorfológica situada a ambos lados del litoral, cuyo límite en dirección hacia el mar lo constituye el límite exterior de las aguas territoriales de los Estados miembros y cuyo límite en dirección hacia la tierra lo constituye el límite definido por los Estados miembros en sus estrategias de gestión integrada de las costas;».

En cualquier caso, tanto si hablamos de *litoral* como de *costa* o *zona costera*, nos estamos refiriendo a un espacio de límites imprecisos (por cambiantes) y difíciles

¹³¹ *Vide Análisis del litoral español; diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1987, p. 238.

¹³² *Vide Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas (COM/2013/0133 final - 2013/0074, COD).*

de delimitar; de ahí los numerosos problemas que se han planteado y siguen planteándose, tanto a nivel legislativo como de aplicación práctica. Hay tantas zonas costeras como tipologías geográficas, territoriales y políticas propias tenga cada estado, región o localidad ¹³³.

Pero el litoral, además de ser esa zona de contacto tierra-mar, es también, en sí mismo, un conjunto de ecosistemas o un macroecosistema *«que lleva a cabo importantes funciones de disipación y transformación de energía y que genera diversos bienes y servicios de extrema utilidad a la sociedad y que es una unidad funcional del paisaje»* ¹³⁴.

Lo que no ofrece duda alguna es la importancia de la franja litoral desde todos los puntos de vista: medioambiental, social, económico, turístico, etc. Se trata de un recurso natural único por su diversidad, limitado y claramente frágil. Para RODRÍGUEZ ALONSO y HERNÁNDEZ AJA ¹³⁵, para entender el litoral hay que tener en cuenta tres cuestiones y sus relaciones entre ellas: los procesos físicos del sistema litoral, la complejidad jurídica y competencial que determina el tipo y ámbito de la actuación, y la utilización de la costa como un recurso económico, productivo y cultural; lo que BARRAGÁN, esquematiza así: *«los recursos naturales constituyen la base del sistema productivo, mientras que el aparato jurídico y administrativo establece las relaciones entre aquellos y éste»* ¹³⁶.

Actualmente, parece que existe cierto consenso en emplear la terminología anglosajona de *coastal zone* (zona costera) para referirse a este ámbito desde el punto de vista de la gestión integral del mismo. No obstante, la STC 149/1991 sobre la constitucionalidad de la Ley de Costas 22/1988 ya dijo que el concepto litoral no está debidamente definido en la norma y su precisión no está exenta de importantes dificultades,

¹³³ Vide Lourdes RIVAS RODRÍGUEZ, *Evaluación de la playa La Puntilla, Santa Fe, con vistas a su manejo integrado*, Centro de Investigaciones Marinas, Universidad de la Habana, 2015, p. 8.

¹³⁴ Vide «La costa de Puerto Rico» en *Revista Acta Científica*, volumen 18, 1-3, Asociación de Maestros de Ciencia de Puerto Rico, Editor Ariel E. Lugo, Puerto Rico, 2004, p.9.

¹³⁵ Vide Raquel RODRÍGUEZ ALONSO y Agustín HERNÁNDEZ AJA, «El litoral como espacio productivo. El caso de Cartagena», en *"XXXIX Reunión de Estudios Regionales"*, Oviedo, 2013, p.2.

¹³⁶ Vide Juan Manuel BARRAGÁN MUÑOZ, *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel, 2004, pp.18-19.

pero, refiriéndose al concepto de litoral la sentencia afirma que, «*a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia*»¹³⁷. Por tanto, el Tribunal Constitucional se decanta, a nuestro entender, a la hora de la valoración constitucional de la norma, por el término *litoral* en contraposición al más restrictivo de *costa* y dice que se trata del espacio físico que «*incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia*», puesto que el artículo 148.1.3 CE no permite diferenciar entre territorio y litoral, ajustándose además con el concepto de territorio incluido en los Estatutos de Autonomía, que lo identifican con el de los municipios comprendidos en los límites administrativos de una o varias provincias, formando el litoral parte del territorio de los municipios costeros (STC 149/1991, FJ 1.A)¹³⁸.

El Preámbulo de la LPUSL (apartado I), en cuanto a la definición del litoral, se refiere al concepto y delimitación del litoral entendido como «*franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra*».

Por último, y siguiendo con este repaso del concepto jurídico del litoral, las CC.AA., en el ámbito de sus competencias de ordenación territorial, también han establecido su propio concepto de litoral para su aplicación a las normas de ordenación del territorio. En el caso de Baleares, por ejemplo, el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral señala en su artículo 2 que «*1. A los efectos del presente Decreto, se entiende por Litoral todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. En cualquier caso, el litoral contendrá la zona costera en la que se desarrollan actividades lúdicas o recreativas con los límites establecidos en la Ley y el Reglamento de Costas. 2. Con carácter general, el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas*».

¹³⁷ Vide STC 149/1991, de 4 de julio (F.J. I, a).

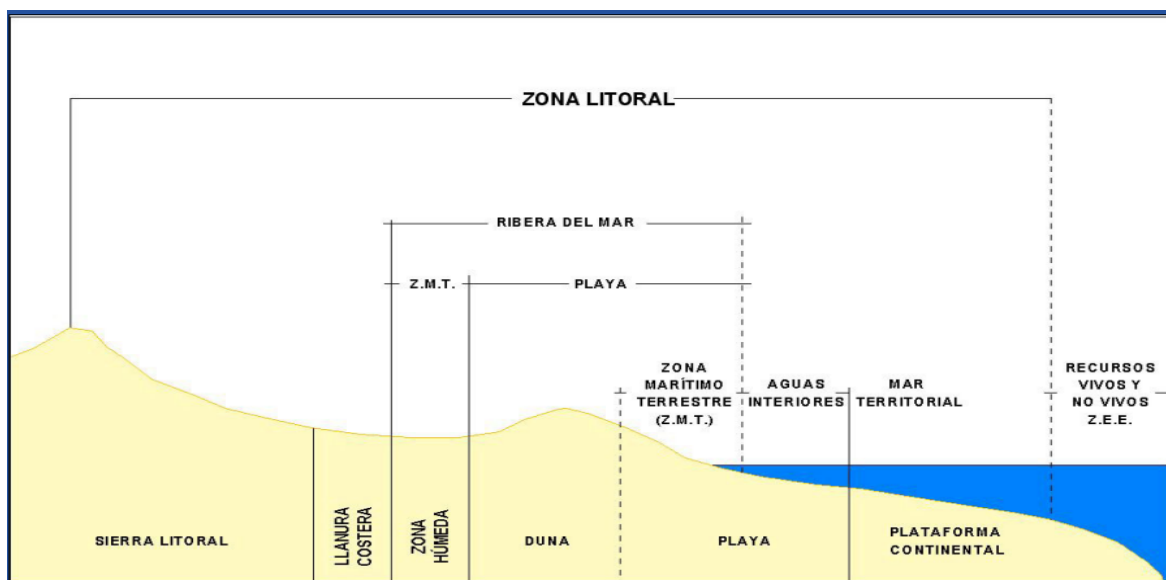
¹³⁸ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, «La distribución competencial en materia de costas», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 10, 2010, p. 254.

Más confusa es la definición de litoral que pretende hacer la Comunidad Autónoma de Cataluña pues en el Proyecto de Ley de Ordenación del Litoral, de octubre de 2017, se emplean de forma alternativa e indistinta los términos “zona costera”. De tal manera que, en su Exposición de Motivos, se habla de *«ordenación del litoral, mediante la articulación de un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán»*, confundiendo los dos conceptos (litoral y costa), cuando, a mi entender, la costa forma parte del litoral. Igualmente, el Proyecto de Ley se refiere al «Plan de ordenación del litoral» y a los «planes de uso del litoral y las playas» y de nuevo entiendo que confunde el todo con la parte. En cualquier caso, y en descargo del Proyecto, su finalidad parece bien encaminada pues se refiere a que pretende aplicar de forma correcta la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413 / CE), y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras en el Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona). Finalidad que entiendo sí va encaminada a una aplicación correcta del término litoral.

En el caso de Andalucía, en el documento denominado las Directrices Regionales de Andalucía, elaborado en 1990, se concreta *«el espacio litoral -necesariamente difuso por su carácter intrínseco de zona de transición entre el medio marino y el terrestre- estableciendo un territorio concreto aunando una doble perspectiva: administrativa y funcional»*. También el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) señala en su Sección 4 que el *«litoral andaluz, en definitiva, es un espacio estratégico para la Comunidad Autónoma debido a sus elevados valores ecológicos y a sus funciones económicas en sectores decisivos como el turismo y los servicios, las nuevas agriculturas, las actividades industriales o la pesca y la acuicultura, así como por su papel en las relaciones exteriores a través del sistema portuario y aeroportuario»*.

En mi opinión, debemos emplear el término litoral como *«franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar»*, en esa definición propuesta por BARRAGÁN a la que antes he hecho referencia. Con esta definición y término nos encontramos ante un ámbito más amplio que el simple de *costa* y abarcamos todo el ámbito geográfico al que me refiero en este trabajo.

Como he dicho antes, dentro de la zona litoral se encuentran siempre realidades físicas que forman parte del dominio público y que, en el caso concreto de las que se hallan en el litoral¹³⁹, reciben el nombre de dominio público marítimo-terrestre, al que me refiero a continuación.



Fuente: Juan Luis SUÁREZ DE VIVERO, Tercer Curso experto Evaluación Impactos Ambientales en el Planeamiento Urbanístico, 2004-2005, Universidad de Sevilla.

¹³⁹ Aquí sí empleo directamente el término *litoral* porque, como se verá más adelante, existen bienes calificados como DPMT en la LC que no se encuentran propiamente en la costa aunque sí en el ámbito litoral (edificaciones de señales marítimas, por ejemplo).

III. NATURALEZA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

Si existe una institución o categoría en Derecho Administrativo sobre la que hay diferentes opiniones y es cuestionada por parte de la doctrina esa es la del dominio público. La doctrina española se ha dedicado a su estudio en profundidad¹⁴⁰, pero no existe un verdadero consenso sobre su concepto y naturaleza jurídica, por lo que no pretendo en este trabajo ahondar más en esta cuestión, sino limitarme a exponer las características principales del dominio público como instrumento para llegar a su entendimiento y aplicación en la vertiente objeto de este estudio, es decir, del dominio público marítimo-terrestre.

El concepto de dominio público, en contraposición al de dominio privado, proviene del Derecho francés y, en concreto, se refleja como tal en la Ley de 22 de noviembre-1 de diciembre de 1790¹⁴¹ de la Asamblea Nacional Constituyente francesa, utilizándose a partir de entonces y de manera indistinta, como sinónimos, los términos «dominio público» (*domaine public*) y «dominio nacional». En la citada norma se declara que integran el dominio público o nacional el conjunto de propiedades inmobiliarias y de derechos reales o mixtos pertenecientes a la Nación, con independencia de que, al tiempo de dictarse la disposición, la Nación disfrute o no de su posesión, señalando el artículo segundo de la Ley que se consideran como dependencias del dominio público las vías públicas, calles y plazas de la ciudad, ríos y arroyos navegables, las costas, las playas, puertos, radas y, en general, todas las partes del territorio nacional que no son susceptibles de propiedad privada¹⁴².

¹⁴⁰ Vide José Luis VILLAR PALASÍ (*Naturaleza y regulación de la concesión minera*; 1950), Manuel BALLBÉ PRUNES (*Las Reservas dominicales*, 1951), Manuel CLAVERO ARÉVALO (*La inalienabilidad del dominio público*, 1958), Rafael ENTRENA CUESTA (*Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, 1959), Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (*Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*, 1954), Fernando GARRIDO FALLA (*Naturaleza y régimen de la propiedad de las aguas minero-medicinales*, 1963), Alejandro NIETO (*Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico*, 1968), Luciano PAREJO (*Dominio público: un ensayo de reconstrucción de una teoría general*, 1983), etc.

¹⁴¹ Vide *Loi relative aux domaines nationaux, aux échanges et concessions qui ont été faits, et aux apanages*, París, 1 de diciembre de 1790.

¹⁴² Vide artículo 2 de la Ley de 1 de diciembre de 1790, «*les chemins publics, les rues et places des villes, les fleuves et rivières navigables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les radas, etc, et en general toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privé, sont considérées comme des dépendances du domaine public*».

Este concepto establecido o perfilado por la mencionada Ley de 1790 es acogido por el Código Civil francés en sus artículos 538 a 541, refiriéndose al dominio público como el dominio que comprende los caminos, carreteras, calles, ríos, cursos navegables, riberas, puertos, radas y, en general, todas las porciones del territorio francés no susceptibles de propiedad privada, así como los bienes y herencias vacantes, y las puertas, muros, fosos, murallas, fortalezas y fortificaciones.

Es PROUDHON¹⁴³ quien, en 1833, al concepto de dominio privado opone el de dominio público y manifiesta que los bienes de dominio público (uso público) son inalienables e imprescriptibles, volviendo así al concepto alumbrado por el Derecho Romano consistente en que hay determinados bienes que no son titularidad del Estado porque son bienes extra commercium y no pertenecen a nadie, siendo su titular el público en general, pero sobre los que el Estado sí ejerce control y vigilancia (*guarda y vigilancia* los denomina). Distinguió así dos grandes grupos de bienes de la Nación: los bienes de dominio público y los bienes nacionales, siendo éstos los que por su titularidad para el público debían estar protegidos por esas notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad pero que, por su menor importancia, no necesitaban de esa especial protegida otorgada a los bienes de dominio público.

En el caso de España, al igual que ocurrió en la vecina Francia, el acogimiento y uso de las categorías dominio público-dominio privado se produjo antes por la doctrina que por los textos legales, y ello como consecuencia de la influencia de la obra de los juristas franceses y, en concreto, de la de PROUDHON, que se manifiesta en los textos, entre otros, de COLMEIRO¹⁴⁴ y, sólo más tarde, la distinción citada se incorpora a los textos legales españoles. Al principio, en distintas leyes sectoriales para luego ser introducida expresamente en el Código Civil de 1888-1889¹⁴⁵.

El acogimiento doctrinal y legislativo de este concepto de dominio público para referirse a determinados bienes no significa que dichos bienes no existieran con anterioridad o que estuvieran sujetos a un régimen jurídico distinto que el que se concreta

¹⁴³ Vide Victor PROUDHON, *Traité du domaine public ou de la distinction des biens*, Vol. XII, Dijon, V. Lagier, 1833.

¹⁴⁴ Vide Manuel COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, Madrid, 1876.

¹⁴⁵ Vide Margarita SERNA VALLEJO, *Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico*, Anuario de historia del derecho español, 75, 2005, p. 987.

y difunde sobre todo a partir del siglo XIX, sino que es, a partir de entonces, cuando se plantea la discusión sobre la naturaleza jurídica de la relación entre la Administración y los bienes públicos y el aumento de éstos por parte del legislador¹⁴⁶.

Pero lo que ha dividido a la doctrina a lo largo del tiempo es la pregunta acerca de qué es lo que caracteriza al dominio público, de manera que una parte de aquella se refería a la titularidad del bien (concepción patrimonialista del dominio público) y otra a la afectación o destino del bien a un fin de interés general. La unión de ambas características (titularidad pública y afectación al interés general) es lo que para algunos (HAURIOU¹⁴⁷) caracteriza al dominio público, de tal manera que, mientras que dure la afectación, existe una propiedad pública y administrativa sobre dichos bienes¹⁴⁸, siendo inalienables e imprescriptibles.

De esta forma, a lo largo del siglo XX, la legislación y la jurisprudencia fueron adoptando el concepto de dominio público como referido a una forma de propiedad especial confusa e insatisfactoria que fue objeto de innumerables críticas por parte de la doctrina sin que, hasta la fecha, se hayan resuelto esas contradicciones¹⁴⁹.

La posición mayoritaria de la doctrina es la que se refiere al dominio público como una relación de propiedad, con la salvedad constituida por los bienes de dominio público por naturaleza o dominio natural, pero única y exclusivamente por lo que PAREJO ALFONSO llama su funcionalidad específica¹⁵⁰.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 968.

¹⁴⁷ Vide Maurice HAURIOU, *Précis de Droit Administratif*, 50ª ed., Paris, 1943, p. 519. Este autor define el dominio público en dicha obra como «*aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que, como consecuencia de esta afectación, resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección*».

¹⁴⁸ *Ibidem*, p.648.

¹⁴⁹ Vide José Ignacio MORILLO VELARDE PÉREZ, «Los bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por naturaleza: concepto y funcionalidad», en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL, Mª Carmen NÚÑEZ LOZANO (eds.), *El Litoral de Andalucía*, Universidad de Huelva, 2015, p.200.

¹⁵⁰ Vide Luciano PAREJO ALFONSO, «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general» en *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, 3, 1983, p. 2401. Este autor defiende con total radicalidad que: «*sobre los bienes de dominio público recaen, al igual que sobre los que no lo son, verdaderos derechos reales y, desde luego, el pleno de la propiedad*». Vide también MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco, «¿Qué es el dominio público?», en *THEMIS: Revista de Derecho*, 40, Universidad Pontificia Comillas, 2000.

En cualquier caso estoy de acuerdo con GARCÍA PÉREZ¹⁵¹ cuando afirma que la clásica visión del dominio público como una forma especial de propiedad pública necesita de forma urgente una reinterpretación matizada. En mi opinión, debemos entender el dominio público, no como una simple relación de propiedad, sino como categoría autónoma del derecho administrativo que otorga a los bienes un régimen jurídico especial determinado por la finalidad o función a los que están destinados (afectación a una utilidad pública).

La Constitución Española de 1978 no define qué se entiende por bienes de dominio público, limitándose el artículo 132 a establecer que: 1) La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación; 2) Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental y 3) Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación. Con ello la norma fundamental está recogiendo los principios básicos del régimen jurídico del dominio público en España, pero se echa de menos su desarrollo pues el mandato establecido en el apartado primero no se ha cumplido en la actualidad, no habiéndose promulgado en forma de norma positiva específica y general esa «*ley de régimen jurídico de los bienes de dominio público*». La CE lo que hace es dar una definición del dominio público, basándola en tres elementos: (i) la titularidad pública (cuando se refiere al dominio público “estatal”); (ii) el régimen jurídico, caracterizado y distinto de la propiedad privada, y basado en la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y (iii) el uso o servicio público; de manera que impone al futuro legislador, cuando defina nuevos bienes de dominio público, unas limitaciones o características que deberá respetar. Es decir, que para el Tribunal Constitucional lo que hace la CE es imponer una técnica «*dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato*»¹⁵².

¹⁵¹ Vide Marta GARCÍA PÉREZ, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p.5.

¹⁵² Vide STC 227/1988, de 29 de noviembre.

La unión de esas dos características antes citadas de titularidad pública y afectación al interés general sí la vemos plasmada en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, regulando - aunque sólo en cierta forma¹⁵³- el régimen jurídico de los bienes de dominio público. El propio Consejo de Estado en su Dictamen de 3 de abril de 2003 relativo al Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas señaló de éste que trataba *«de dar, por primera vez, y en línea con el artículo 132.1 de la Constitución- una regulación homogénea al de por sí heterogéneo conjunto de los bienes de dominio público. Una regulación que, pese a su vocación armonizadora, sólo pretende ser aplicada subsidiariamente, manteniendo así la diversidad de regímenes jurídicos de los distintos bienes que forman parte del dominio público»*.

La Ley de Patrimonio, en su artículo 5, apartado 1, establece que son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales. El artículo 6 de la citada Ley señala que los principios a los que debe ajustarse la gestión y administración de dichos bienes son: a) inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad; b) adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados; c) aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas; d) dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo; e) ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad; f) identificación y control a través de inventarios o registros adecuados y g) cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

El concepto de dominio público marítimo-terrestre se remonta al Derecho francés que lo reguló por primera vez por la necesidad de defender las costas, de forma que

¹⁵³ La propia Exposición de Motivos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas reconoce expresamente que la regulación de los bienes y derechos de dominio público está pensada para operar con carácter supletorio respecto de la legislación especial. Por otro lado, el propio nombre de la Ley nos da idea de que lo que hace es regular principalmente los bienes patrimoniales más que hacer una regulación general de los bienes de dominio público.

los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de las costas ya se establecieron en el siglo XVI¹⁵⁴. En concreto me refiero a la *Ordenanza sobre la Marina de 1681*, promulgada por Jean Baptiste Colbert y que es considerada como el primer texto de derecho marítimo de carácter nacional que se redactó en Europa¹⁵⁵. En la Ordenanza se considera «*orilla y ribera del mar todo lo que este cubre o deja descubierto durante las fases de luna llena y nueva, y hasta donde alcanzan las olas de las mareas*»¹⁵⁶ y de esta forma fija las reglas de lo que la Revolución Francesa aprobará como Dominio Público Marítimo.

El dominio público marítimo-terrestre es la única categoría de bienes de dominio público estatal a la que, de forma expresa, se refiere la CE en su art. 132.2, individualizándolos (aunque señalando tan solo los más importantes, sin constituir un numerus clausus, como veremos más adelante): «*son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*».

La LC 1988, en su artículo 7, plasma las características propias del dominio público marítimo-terrestre, de manera que proclama que «*los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables*» y, siguiendo esa visión clásica del dominio público, en esos terrenos la Administración del Estado no ejerce, en la condición de *dominus* que le reconoce la Ley de Costas, competencias en sentido estricto, sino facultades inherentes a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Vide Hubert ALCARAZ, «La nueva legislación francesa de protección del litoral», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número Extraordinario 17, Dedicado a: *El Patrimonio Natural en Europa y Latinoamérica*, 2018, p.81.

¹⁵⁵ Vide Joaquín GARRIGUES, *Curso de derecho mercantil*, II, 2, 4ª edición, Madrid, 1962, pp. 581-585.

¹⁵⁶ Vide Ordenanza sobre la Marina de agosto de 1681, Libro IV, Título VII, art. 1º.

¹⁵⁷ Vide STC nº 149/1991, de 4 de julio (FJ 4): «*Es obvio, por tanto, que, a través de la concesión demanial, la Administración del Estado hace valer, exclusivamente, su condición de dominus de las costas, y que, en consecuencia, en cuanto acto de intervención fundado en la titularidad demanial, la fuerza expansiva de la institución concesional queda limitada -en el plano constitucional- por el orden de competencias consustancial al Estado autonómico. Sin duda esto no impide que, como hasta ahora, otras leyes estatales (o la misma Ley de Costas, en aquellos de sus preceptos que no son estrictamente demaniales) se valgan de la concesión del dominio público para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones, pero sí que la Administración del Estado pueda ejercer su facul-*

IV. CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.

La STC 227/1988, de 29 de noviembre (ECLI:ES:TC:1988:227) dijo al respecto que el dominio público (como institución) «[...] supone ante todo la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado [...]», por lo que, cuando incluye categorías enteras de bienes definidas por sus elementos naturales (como el dominio marítimo-terrestre), «[...] constituye una línea divisoria, de alcance general, respecto de la clasificación de los bienes en susceptibles o no de ser objeto del derecho de propiedad privada», es decir, una distinción aún mayor de los bienes de dominio público.

Para algunos autores, la LC clasifica los bienes de DPMT en tres categorías: (i) la formada por aquellos bienes situados fuera del agua y sin contacto con ella (playas, acantilados y algunos componentes del artículo 4 y 5 LC); (ii) la de aquellos bienes que se encuentran en el lugar de transición entre el agua y la tierra (ZMT y ribera de las rías, marismas, albuferas, etc.) y, una última categoría, (iii) de características marítimas (mar territorial, aguas interiores, zona económica y plataforma continental). En mi opinión, no debe ser esta la clasificación que debe hacerse de los bienes de DPMT sino la que, a continuación, expongo y que concita más adhesiones.

Me he referido al artículo 132 CE en el apartado anterior y es este precepto el que realiza, de hecho, una clasificación adecuada de los bienes de DPMT cuando señala que lo son los que (i) determine la ley y, en todo caso «*la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*».

Por tanto, se puede hablar de una primera categoría de bienes de DPMT “*por naturaleza*”, es decir, los que, por sus propias características naturales, tienen esa condición. Por el momento, son los citados antes: ZMT, playa, mar territorial y recurso naturales de la ZE y la plataforma continental. Ya comenté antes que esta enumeración no tiene la consideración de *numerus clausus* pero, sin lugar a dudas y, por el momento, no existen otros bienes de DPMT por naturaleza que estos. Si el día de mañana el

tad de concesión demanial para interferir o perturbar el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos materiales sobre los que ostentan competencia de ejecución, de acuerdo con los parámetros que expuso la STC 77/1984 (fundamento jurídico 2.º). No es así inconstitucional la atribución a la Administración del Estado de la potestad de otorgar el derecho a determinados usos del demanio marítimo-terrestre mediante concesiones. Esta conclusión obliga a desechar la impugnación dirigida contra el art. 64 de la Ley de Costas».

legislador quisiera podría determinar otra categoría física del litoral como DPMT por naturaleza, aunque, en mi opinión, todas las posibles han sido contempladas en la ley¹⁵⁸. Más adelante, estudiaré cada uno de ellos y los problemas que presenta su determinación.

La segunda categoría de bienes de DPMT la encontramos en aquellos que lo son “*por determinación legal*”, con independencia de sus características naturales. Es el caso de los contemplados en los artículos 4 y 5 de LC:

- los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera;
- los terrenos acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación;
- los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre;
- los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión;
- los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre;
- las obras e instalaciones construidas por el Estado en DPMT;
- las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas;
- los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.

¹⁵⁸ Una posibilidad, sería, por ejemplo, determinar como DPMT natural la totalidad de las dunas, es decir más allá del límite necesario para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

V. ELEMENTOS DE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

1. ELEMENTO SUBJETIVO.

Sobre el litoral confluyen una serie de competencias que son ejercidas por distintas administraciones públicas y que dan lugar, por lógica, a fricciones de todo tipo que, desde la promulgación de la Ley de Costas de 1988, se manifiestan con toda su crudeza en el día a día y que, desde el punto de vista práctico, suponen verdaderos quebraderos de cabeza para los operadores (jurídicos o no) que actúan sobre aquel espacio físico.

Como ya he recordado más arriba, el art. 132.2 CE, además de declarar el carácter demanial de los terrenos del litoral o de la costa que tengan la condición de dominio público marítimo-terrestre, atribuye al Estado su titularidad (y ello entraña también, entre otras consecuencias, que le corresponde determinar el régimen jurídico de dicho demanio)¹⁵⁹, y se reserva la utilización o aprovechamiento directo de estos bienes para el cumplimiento de los fines de su competencia. Es cierto que esta titularidad dominical no implica la atribución de ningún título competencial, ni modifica la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que establece la Constitución como así lo afirman las SSTC 58/1982, 77/1984, 227/1988 y 149/1991, pero sí concede al Estado, como titular del dominio, la facultad de incidir sobre las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas en la costa respecto de la ordenación del territorio (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 3, por todas).

Y es que, como señala la STC nº 46/2007, de 1 de marzo, «*la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad*». Además de que «*territorio autonómico y dominio público marítimo-terrestre no son compartimentos estancos, sino que tienen una importante zona común, el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988 se limita a recordar, conforme a la doctrina constitucional en la materia, que*

¹⁵⁹ Vide STC nº 31/2010, de 28 de junio, FJ 92.

*esa concreta competencia que puede incidir en el dominio público marítimo-terrestre (para cuyo ejercicio y determinación de su contenido material remite a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas) se circunscribe al límite ordinario constituido por el territorio autonómico, pero sin descartar que el ejercicio de otras puedan excepcionalmente no encontrar tal límite, bien por el explícito reconocimiento estatutario o bien por la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (en tal sentido, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92)»*¹⁶⁰.

Tampoco cabe una interpretación autonómica expansiva del concepto de ordenación del territorio o del litoral que pueda impedir que el Estado ejerza competencias que tiene atribuidas en exclusiva y así se pronuncia la STC nº 162/2012, de 20 de septiembre¹⁶¹ con referencia a otras anteriores del mismo Tribunal. Y es que la confluencia de distintos ámbitos competenciales sobre una misma porción del litoral es más frecuente de lo que pueda parecer.

Baste un supuesto de hecho para comprobar la posibilidad apuntada de la compatibilidad de distintas concesiones demaniales, otorgadas por la misma o distintas administraciones, sobre unos mismos terrenos de dominio público marítimo-terrestre. Pensemos en una porción de DPMT sobre la que se concede por la Administración General del Estado una concesión indemnizatoria de las previstas en el régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988. El titular, llegado un momento, decide cambiar los usos existentes que tenían los terrenos a la entrada en vigor de la LC y para los que se otorgó aquella concesión (por ejemplo, una Salina), para introducir otro uso nuevo en una parte de la superficie concesional (digamos, una explotación de cultivos marinos

¹⁶⁰ Vide STC nº 46/2007, de 1 de marzo.

¹⁶¹ Vide STC nº 162/2012, de 20 de septiembre (FJ 7): «Así en la STC 46/2007, FJ 12, indicamos que “este Tribunal ha establecido ya [entre otras, SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14; 103/1989, de 8 de junio, FJ 6 a); 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 c), y 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3] que la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad”. Sin perjuicio de que, como reconocimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal del demanio pueda habilitar legítimamente para incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras [FJ 1 d)]».

en estero). Este nuevo uso, lógicamente, tendrá que ampararse en un título de ocupación de los previstos por el régimen ordinario, pero ¿deberá el titular renunciar a la concesión transitoria en la zona donde se va a cambiar el uso?. La pregunta no resulta ociosa pues, si renuncia, perderá para siempre el derecho preferente durante un periodo de sesenta años para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse y, si no renuncia, tendríamos dos títulos concesionales sobre un mismo terreno. Esto último sería quizá problemático en Andalucía o en Cataluña, Comunidades a las que está transferida la competencia para el otorgamiento del régimen ordinario de la LC y estaríamos ante dos Administraciones con competencias sobre una misma porción del DPMT: el Estado sobre la concesión del régimen transitorio y la Comunidad Autónoma sobre la del régimen ordinario.

La Sentencia del TC 198/1991, de 17 de octubre¹⁶², ya declaró que una concesión otorgada por el Estado y otra otorgada por la Comunidad Autónoma sobre un mismo bien no significa que su coexistencia conculque el principio de distribución constitucional de competencias:

«El sistema de dualidad concesional (concesión demanial otorgada por el estado, y concesión portuaria autonómica) puede ser tan respetuoso del orden de competencias como un sistema de concesión única; ; y el hecho mismo de que se postule un sistema de concesión única, con informe favorable de la otra Administración, entraña el reconocimiento de que hay dos competencias concurrentes, correspondiendo la elección del modo en que deban acomodarse o integrarse a las Cortes Generales (según la STC 103/1989, fundamentos jurídicos 4.b y 7.a) y, por expresa previsión y autorización de éstas, también al Gobierno como titular de la potestad reglamentaria en los términos del art. 97 C.E. Por lo demás el criterio de concurrencia acumulativa de concesiones es el tradicional (véase el art. 15 L.C. 1969). Y el propio R.C. no ha sido insensible a la conveniencia de aminorar los inconvenientes que para el ciudadano tiene la

¹⁶² Vide STC nº 198/1991, de 17 de octubre, dictada en los conflictos positivos de competencia 66/1990, 897/1990, 902/1990 y 903/1990 promovidos, por el Gobierno Vasco, Junta de Andalucía, Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de Costas.

opción por la dualidad concesional, sobre todo por la duración de los procedimientos, ofreciendo su art. 150 un buen ejemplo de simplificación procedimental (...)».

A este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 31-10-2012 (Rec. 5924/2009)¹⁶³ sentó una novedosa doctrina jurisprudencial acerca de la compatibilidad de concesiones demaniales sobre un mismo terreno, sea la administración concedente la misma o distintas, siempre y cuando de ello no se siga «ningún menoscabo en los derechos del primer concesionario»; es decir, siempre y cuando las dos concesiones sean «pacíficamente compatibles» y así lo argumenta el Alto Tribunal:

«Pues bien, la Ley de Costas de 1988 y su Reglamento de ejecución no contienen una regulación específica ad hoc del supuesto de superposición y coexistencia de títulos concesionales sobre la misma porción del dominio público marítimo-terrestre, mas lo cierto es que tampoco existe ningún precepto que excluya o prohíba tal posibilidad. Al contrario, el artículo 66 de la Ley puede interpretarse en el sentido de que permite tal hipótesis, cuando establece en su apartado 1º que "las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes", pues, en efecto, al amparo de este precepto cabría otorgar una segunda concesión sobre el mismo terreno demanial siempre y cuando de ello no se siguiera ningún menoscabo en los derechos del primer concesionario, esto es, siempre y cuando una y otra concesión fueran pacíficamente compatibles. También regula un supuesto de compatibilidad de aprovechamientos el artículo 71, que hace referencia a la divisibilidad de las concesiones otorgadas para una pluralidad de usos. Por mucho que ambos artículos de la Ley no se refieran concretamente al supuesto que ahora examinamos, su cita no deja de resultar oportuna en la medida que de ellos se desprende que la hipótesis de la superposición de títulos concesionales compatibles no se muestra radicalmente incompatible con el orden de principios de la Ley en torno a la utilización privativa del demanio marítimo-terrestre; y esta conclusión inicial se refuerza y consolida si examinamos la cuestión desde la

¹⁶³ Vide STS de 31 de octubre de 2012, Sec. 5ª, Rec. 5924/2009, La Ley 185605/2012.

consideración del significado y trascendencia jurídica del título concesional y del derecho que mediante el mismo se confiere.

Ciertamente, a través del título concesional la Administración confiere al concesionario un haz de derechos y facultades teleológicamente ordenados, en cuanto que orientados al cumplimiento de un fin que se reputa idóneo para la satisfacción del uso general o servicio público al que los bienes demaniales están destinados (artículo 6 de la Ley 33/2003), de Patrimonio de las Administraciones Públicas). No es, pues, la posición jurídica del concesionario equiparable a la propia del "dueño útil" de un bien inmueble que decide libremente sobre su destino económico en tanto la concesión esté vigente, sino que el despliegue operativo de su derecho concesional está condicionado por la normativa rectora del bien demanial concernido, por el clausulado del título concesional (en el que figura ante todo la plasmación del objeto de la ocupación del demanio, artículo 155 del Reglamento de ejecución de la Ley de Costas, aprobado por RD 1471/1989) y, en definitiva, por la satisfacción del interés público al que se orienta la concesión».

El concesionario, por tanto, no ostenta un derecho incondicionado de exclusividad de aprovechamiento del espacio físico sobre el que su concesión se asienta, continúa señalando el Tribunal Supremo, sino que *«debe tolerar y franquear las actuaciones sobre el mismo espacio que no obstaculicen el normal desenvolvimiento de su concesión y por ende permitan satisfacer el interés general al que el demanio sirve en términos compatibles con el legítimo desenvolvimiento de la concesión preexistente»*. Y añade:

«Que esto es así, es decir, que los títulos concesionales están supeditados al respeto de los fines de interés general que la demanialidad busca proteger, se desprende, respecto del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, de lo regulado en la Ley 29/1988, de Costas, que en su artículo 2 establece que la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre procurará la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza y sus fines, y más adelante lleva la salvaguardia del interés público hasta el extremo de disponer, en su artículo 35.2, que la Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre

que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, pudiendo ser denegadas por razones de interés público debidamente motivadas. Desde esta perspectiva, insistimos, ha de matizarse el derecho que asiste al concesionario de exigir que no se autoricen o concedan por la Administración otros aprovechamientos del bien demanial sobre el que asienta la concesión de la que es titular, pues no es ese un derecho que pueda ser invocado de forma apriorística e incondicionada. Podrá, sí, esgrimir válidamente su derecho y oponerse a los aprovechamientos proyectados en la medida que esos aprovechamientos sobrevenidos afecten desfavorablemente al normal desarrollo de su derecho concesional preexistente (en este sentido ha de interpretarse la previsión del precitado artículo 66 de la Ley de Costas cuando se refiere a la necesidad de garantizar los derechos preexistentes), pero no cuando el uso contemplado responde, asimismo, a una finalidad de interés público y además se revela compatible con el ya existente y por tanto inofensivo hacia el mismo, pues, si es así, no hay razones sólidas para rechazar la posibilidad del aprovechamiento compatible, en la medida que realmente no exista ninguna afección negativa sobre los derechos del primer concesionario y se cumpla la finalidad esencial de la gestión del dominio público, que es el servicio del interés general, el cual se satisface más y mejor si se abre la puerta a la permisión de una compatibilidad de usos del demanio que redunde en una mayor eficiencia económica de la explotación del bien concernido sin merma de la finalidad pública a que la demanialización del bien se vincula" (FJ 4º)».

1.1. La Administración titular y la Administración gestora del dominio público marítimo-terrestre.

Como cualquier patrimonio, el dominio público marítimo-terrestre «*esta atribuido a un titular (persona física o jurídica)*» y esa relación «*se exterioriza en que, a los distintos tipos de patrimonio reconocidos por el derecho, corresponden diversas clases de*

*titulares»*¹⁶⁴. Sobre este mismo ámbito físico —el dominio público— convergen una serie de competencias y actividades múltiples de las distintas Administraciones que, como dice GARCÍA-TREVIJANO¹⁶⁵, es especialmente compleja su delimitación. Al punto que *«la titularidad del dominio público no excluye el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente asumidas, mas se hace necesario articular dicho ejercicio con el de las potestades estatales ejercitables sobre el demanio marítimo-terrestre»*¹⁶⁶.

La LC dedica sus artículos 110 a 119 a la distribución de competencias en materia de dominio público marítimo-terrestre entre las distintas Administraciones Públicas, refiriéndose a las competencias de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los Municipios, a las relaciones interadministrativas y a la impugnación de acuerdos y actos. Sin embargo, no solo estas Administraciones Públicas proyectan sus competencias sobre el litoral, sino que también lo hacen otras entidades locales como las Provincias o las comarcas e, incluso, organismos públicos como los Puertos¹⁶⁷.

El reparto de competencias sobre el litoral entre las tres Administraciones se basa en el respeto a la autonomía de ejercicio que corresponde a cada una de ellas y en la coordinación de dichas competencias, de tal manera que, si se quiebran estos principios, la ley articula un sistema de impugnación de actos y acuerdos que afecten

¹⁶⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Marco jurídico de la protección del patrimonio litoral y desarrollo económico», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2008, p.326.

¹⁶⁵ Vide Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado», en *Revista de Administración Pública* núm. 144. septiembre-diciembre 1997, p. 98: *«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»*.

¹⁶⁶ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 271-272, 1996, p.610.

¹⁶⁷ Vide Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Competencias sobre el litoral y relaciones inter-administrativas. Impugnación de acuerdos», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.959.

al DPMT. Porque no debemos olvidar que la Administración titular del demanio marítimo-terrestre es la Administración del Estado mientras que las otras Administraciones deben considerarse, en todo caso, como Administraciones gestoras de dicho dominio en determinadas situaciones. En cualquier caso, la Administración General del Estado *«asume la función e garante de la protección y defensa del demanio marítimo-terrestre, de acuerdo con el artículo 132.2 de la Constitución, y dispone de dos títulos competenciales generales para aprobar las disposiciones normativas relativas al DPMT: uno de ellos, 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 (artículo 149.1.1ª), y el segundo, el que le atribuye la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23ª)»*¹⁶⁸.

1.1.1. Competencias del Estado.

Conforme establece el art. 110 de la LC -precepto sobre el que se ha pronunciado en numerosas ocasiones la jurisprudencia constitucional-, corresponde a la Administración General del Estado:

«a) El deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y desafectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio.

b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre (La STC 149/1991 declaró inconstitucional esta referencia a la servidumbre de protección) y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el

¹⁶⁸ Vide Francisca VILLALBA PÉREZ, «Concesiones y autorizaciones de dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, Barcelona, 2015, p. 683.

mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

c) La tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes.

d) El ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de los yacimientos de áridos y, en su caso, la expropiación de los mismos.

e) La realización de mediciones y aforos, estudios de hidráulica marítima e información sobre el clima marítimo.

f) La aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido en los artículos 22 y 34 de la presente Ley.

g) Las obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una Comunidad Autónoma.

h) La autorización de vertidos, salvo los industriales y contaminantes desde tierra al mar (La STC 149/1991 declara que la competencia para autorizar vertidos, salvo los industriales y contaminantes desde la tierra al mar, es propia de las Comunidades Autónomas).

i) La elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo.

j) La iluminación de costas y señales marítimas.

k) La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el ejercicio de las competencias anteriores y el asesoramiento a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y demás Entidades públicas o privadas y a los particulares que lo soliciten.

l) La ejecución de los acuerdos y convenios internacionales en las materias de su competencia y, en su caso, la coordinación e inspección de su cumplimiento por las Comunidades Autónomas, pudiendo adoptar, si procede, las medidas adecuadas para su observancia.

m) La implantación de un Banco de Datos Oceanográfico que sirva para definir las condiciones de clima marítimo en la costa española, para lo cual las distintas Administraciones Públicas deberán suministrar la información que se les recabe. Reglamentariamente, se determinará el procedimiento de acceso a la información, que estará a disposición de quien la solicite».

Como he señalado anteriormente, la Sentencia del TC 149/1991, de 4 de julio declaró la inconstitucionalidad y nulidad del apartado *b)*, en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección, de competencia autonómica; del apartado *h)*, en cuanto se refería a los vertidos de tierra a mar, igualmente de competencia autonómica; y del apartado *l)*, en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los Tratados Internacionales por las Comunidades Autónomas pues la ejecución por la Comunidad Autónoma de los tratados internacionales «*sólo podrá fundarse en una delegación expresa del Estado había de ser la delegación (o transferencia) la que estableciese (art. 150.2 CE) las formas de control que el Estado se reserve*» (STC 149/1991.F.J.7.A).

Por su parte, también serán de competencia estatal las obras de interés general, que, en virtud de lo dispuesto en el art. 111 LC, son las siguientes:

«a) Las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren.

b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas.

c) Las de acceso público al mar no previstas en el planeamiento urbanístico.

d) Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

e) Las de iluminación de costas y señales marítima».

Finalmente, también le corresponde al Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los siguientes supuestos señalados en el art. 112 LC y art. 222 del RGLC:

- a) Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de este reglamento y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación. Se entienden incluidos todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sea cual sea su denominación, incluyendo los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle u otros de similar contenido, que incidan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre. Dentro de este apartado se debe incluir los informes preceptivos a los que se refiere el art. 117.1 LC y 227 RGLC, es decir, para la aprobación inicial y definitiva de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral.
- b) Planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra, a efectos del cumplimiento de la legislación estatal y de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.
- c) 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, conforme a lo previsto en el artículo 49 LC y en el caso de adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de esos nuevos puertos y vías de transporte (art. 106 RGLC).
- d) Declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con la legislación específica.
- e) Para la ampliación de la servidumbre de protección, en el caso de que no se lleve a cabo dentro del procedimiento de deslinde sino por las normas de protección y por el planeamiento territorial o urbanístico (art. 44 RGLC).

- f) En el caso de autorización de usos permitidos en la zona de servidumbre de protección otorgadas por las CCAA, informe para que el Ministerio se pronuncie sobre en cuanto a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de las actividades que las mismas generen sobre la integridad del dominio público, la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (art. 50 RGLC).
- g) Para la autorización de extracción de áridos o para la ejecución de un proyecto de acondicionamiento de cauces, en los tramos finales de éstos, informe para que la Administración General del Estado se pronuncie sobre su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre (art. 29.1 LC y 57 RGLC).
- h) En el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía, para el otorgamiento de determinadas concesiones demaniales por la CA, informe preceptivo sobre la garantía, tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre por las concesiones a otorgar que pueden ser: (a) las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre, (b) las de ocupación del DPMT exigidas para las explotaciones de acuicultura, (c) las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año; d) las amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos. e) las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, (f) las que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y (g) aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanés, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo (apartado C. del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero¹⁶⁹). En

¹⁶⁹ *Vide* Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

términos parecidos se contemplan los informes preceptivos de la Administración General del Estado para el otorgamiento de concesiones demaniales otorgadas por la CA en Cataluña¹⁷⁰.

Como puede verse, la LC es exhaustiva y concreta respecto a las competencias de la Administración General del Estado sobre el DPMT. Exhaustividad que resulta lógica pues esas competencias se ejercen desde la posición de la titularidad del DPMT.

Sin embargo, no es tan precisa la ley respecto a las competencias de las CCAA, pues se limita a hacer una mención genérica, tal y como advierte la Exposición de Motivos LC: *«en todo caso y habida cuenta de la concurrencia de competencias que se produce sobre el espacio litoral, se ha procurado favorecer la coordinación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística mediante un sistema de consultas e informes recíprocos, que, siguiendo esquemas ya diseñados en la normativa vigente, salva las competencias de las respectivas entidades y permite su articulación en un marco de colaboración»*. Paso ahora a analizar estas competencias autonómicas.

1.1.2. Competencias de las Comunidades Autónomas.

La LC, apartado 1 de su art.114, establece que las Comunidades Autónomas, ejercerán las competencias que tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al

¹⁷⁰ El Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral que, en su apartado C se refiere a esos informes preceptivos referidos a la tramitación de las concesiones siguiente: *«a) Las que se requieran para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura. b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias, requieran un plazo de ocupación superior a un año. c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos. d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y las que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o no estén adscritas.»*

mar y demás relacionadas con el ámbito de la Ley de Costas. Resulta claro para mí que ese *ámbito* al que se refiere la ley no puede ser otro que el del *litoral*, es decir, algo mucho más amplio geográficamente que el de la *costa*. De ahí la importancia del ejercicio de sus competencias que recaen sobre los inmuebles situados en ese ámbito espacial y su influencia sobre el dominio público¹⁷¹.

El art. 115 de la ley establece que las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos:

- «a) Informar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre.*
- b) Informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.*
- c) Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local.*
- d) Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas».*

Todas estas competencias de las CCAA deben ser ejercidas en los términos que establecieron las SSTC 149/1991 y la STC 198/1991, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LC 1988 y contra el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la LC. La citada STC 149/1991, FJ 4 A), indicó que la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral se extendía al dominio público marítimo terrestre, sin perjuicio de las limitaciones que el Estado pudiera establecer a la mencionada competencia autonómica, en tanto que titular del demanio (art. 132.2

¹⁷¹ Como trabajo de referencia al respecto de las distintas competencias sobre el litoral de CCAA y Ayuntamientos, *vide* Ángel Manuel MORENO, «Competencias sobre el litoral y relaciones interadministrativas. Impugnación de acuerdos», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, Barcelona, 2015, pp.959-986. *Vide* también Vicente J. ÁLVAREZ GARCÍA, «El reparto de competencias en materia medioambiental y su alteración en situaciones de necesidad», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 31,151, 1997.

CE) o en el ejercicio de su competencia medioambiental (art. 149.1.23 CE). Tales limitaciones en ningún caso podrían determinar cuál haya de ser el concreto régimen de utilización y ocupación del demanio, imponiendo un concreto uso.

Las competencias autonómicas en este ámbito de ordenación del litoral están recogidas en la totalidad de los Estatutos de Autonomía de las diez CCAA que cuentan con costa, de tal manera que se declara en aquellos la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral. Para el Tribunal Constitucional, *«todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación territorial lo son también para la del litoral»*, espacio que *«incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia»*. El artículo 148.1.3 CE no permite diferenciar entre territorio y litoral, ajustándose, además, con el concepto de territorio incluido en los Estatutos de Autonomía, que lo identifican con el de los municipios comprendidos en los límites administrativos de una o varias provincias, formando el litoral parte del territorio de los municipios costeros (STC 149/1991, FJ 1.A).

La ordenación territorial *«es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector»*¹⁷² (Carta Europea de Ordenación del territorio). En este documento del Consejo de Europa se establece que la ordenación del territorio persigue el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Dentro de este objetivo de *gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente* es donde debemos encuadrar el ejercicio de la competencia en cuestión por las CCAA, de forma que se asegure una administración responsable del marco natural y de los recursos que no incida negativamente en el litoral.

La ordenación territorial comprende *«el análisis territorial, o interpretación de la estructura y funcionamiento del sistema territorial (medio físico, asentamientos humanos e infraestructuras), la planificación territorial, o diseño del modelo territorial hacia el*

¹⁷² Vide *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España) en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa.

futuro y curso de acción para conseguirlo y la gestión territorial o conducción del sistema territorial»¹⁷³. Por tanto, «la ordenación territorial, proyectada sobre la franja litoral, será la forma de hacer compatibles los diversos intereses públicos presentes en cada caso, afectantes a los usos de que es susceptible»¹⁷⁴.

1.1.3. Competencias de las Entidades Locales.

Respecto a las competencias municipales sobre el DPMT derivan, como he expuesto anteriormente, de lo establecido por la Ley de Costas en el artículo 115 d), conforme al cual las competencias municipales abarcan el mantenimiento de las playas en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como la vigilancia de la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Los Ayuntamientos, en relación con la explotación de los servicios de temporada, necesitan de una autorización por parte del Estado (o de la CA en el caso de Andalucía y Cataluña) que se instrumenta a través de lo previsto en los artículos 52 y 53 LC y concordantes de su Reglamento y, si el Ayuntamiento opta por explotar los servicios de temporada a través de terceros, aquél debe garantizar que en los correspondientes procedimientos de otorgamiento se respeten los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva (art. 53.2 LC).

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 29 de septiembre de 2004 (LA LEY 2246/2004), dijo que el art. 115 LC *«debe ser objeto de una interpretación conjunta con el art. 53 de la misma Ley de Costas, el cual dispone que por la Administración competente se autorizará a los Ayuntamientos para que lleven a cabo la explotación»*. *«[...] En definitiva, lo cierto es que los Ayuntamientos deben obtener autorización de la Administración competente, y que esta autorización es el título habilitante de que disponen*

¹⁷³ Vide Domingo GÓMEZ OREA, «La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido», en *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 2003, p.1.

¹⁷⁴ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *La distribución competencial en materia de costas*, Institut d'Estudis Autònòmics (Catalunya), 2010, p. 256.

para la explotación de las playas según la dicción del citado artículo 115, apartado c), del texto legal» y que «el Ayuntamiento debe cumplir los preceptos generales de la Ley de Costas, y por lo que se refiere a la cuestión concreta examinada la Sala entiende procedente que se utilice el procedimiento de concurso, que no en vano es el previsto en el art. 75.1 de la citada Ley», por ser la Ley de Costas «el texto legal básico que contiene las normas sobre protección de las playas españolas».

No voy a profundizar en exceso en la anulación del artículo 118 de la LC 1988 por la STC 149/1991, aunque sí debo señalar que dicho artículo se refería a la atribución al Estado de la facultad de coordinar la actividad municipal sobre la costa remitiéndose expresamente al artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local¹⁷⁵. El TC declaró inconstitucional el artículo al considerar que la habilitación general de coordinación establecida en la norma quebrantaba el principio de autonomía local y, además, al no establecer distinción alguna en cuanto a los sectores materiales de competencia estatal o autonómica o no susceptibles de esa coordinación, se abre *«así el camino para que la Administración estatal asuma la tarea de coordinar la actuación de las Corporaciones Locales en materias que, como la de ordenación territorial, son de competencia de las Comunidades Autónomas»*¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Vide Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3/04/1985). El artículo 59 establece que *«1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias. La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior. Las Entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior. 2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas».*

¹⁷⁶ Vide STC 149/1991 (F.J. 7.D.b) *«La remisión produce cierta perplejidad, porque si bien es verdad que el mencionado precepto abre la posibilidad de que las leyes sectoriales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuyan al Gobierno de la Nación, o al respectivo Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y en especial de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias, no es menos cierto que en el apartado segundo se establece que «en todo caso la Ley deberá precisar, con suficiente detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las*

Por otro lado, la intervención de los municipios sobre el dominio público es variada y extensa pues debe emitir informe: sobre el expediente deslinde del DPMT (art.12 LC); informe preceptivo para el caso de la desafectación de terrenos del DPMT (art. 18.1 LC); para la ampliación de la servidumbre de protección (art.23.2 LC); para su reducción en las márgenes de los ríos (art. 23.3 LC); para el caso de obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización que no estén previstas en los instrumentos de planificación, o cuando no existan (art. 74.4 LC);, en el caso de ejecución de obras de interés general de competencia de la Administración General del Estado (art. 98 LC); el informe preceptivo en el caso de revisión del deslinde (art. 27.1.c RGLC 2014); el informe en caso de declaración de costa en situación de regresión (art. 29.6 RGLC 2014); el informe en el caso de autorización excepcional del Consejo de Ministros a que se refieren los artículos 25.3 de la LC y 48 del RGLC 2014; informe para la realización o modificación de los accesos públicos y aparcamientos (art. 54.2 RGLC 2014) y, por último, en el caso de expedientes de rectificación del deslinde cuando se trata de desafectar los terrenos situados al interior de los paseos marítimos (D. Adicional Quinta RGLC 2014).

Con independencia de lo dispuesto en el art. 115.d) de la LC, la legislación autonómica puede establecer que los correspondientes municipios informen en los expedientes de deslinde o en los de reserva, adscripción, concesión o autorización, cuya resolución corresponde, en todo caso, a la Administración del Estado. Así lo afirma la STC 149/1991 en su F.J.7C): *«Dado el contenido de los dos primeros párrafos, que se limitan a prever la posibilidad de que la legislación autonómica ofrezca a los correspondientes Municipios la posibilidad de informar en los expedientes de deslinde o en los*

Cortes Generales o la correspondiente Asamblea Legislativa» y que esta exigencia queda absolutamente incumplida en el artículo que ahora estudiamos. Esas condiciones y esos límites legalmente previstos en cada caso son naturalmente indispensables para preservar la autonomía local, que resulta ignorada mediante una habilitación general como la que en este precepto se contiene. A ello ha de añadirse aunque, como ya dijimos en STC 214/1989 (fundamento jurídico 21), el art. 59 de la Ley de Bases de Régimen Local no resulta contrario al bloque de la constitucionalidad, precisamente porque la posibilidad que en él se abre de que la Ley estatal o autonómica atribuyan al Gobierno del Estado o al de la Comunidad Autónoma unas facultades de coordinación limitadas y sometidas al control de las Cortes o del Parlamento respectivo, está referida a los sectores materiales de competencia estatal o autonómica, en tanto que el precepto que ahora comentamos no establece distinción alguna, abriendo así el camino para que la Administración estatal asuma la tarea de coordinar la actuación de las Corporaciones Locales en materias que, como la de ordenación territorial, son de competencia de las Comunidades Autónomas. Todo ello lleva inexcusablemente a la declaración de inconstitucionalidad del precepto».

que se inicien para atender solicitudes de reserva, adscripción, concesión o autorización, cuya resolución corresponde en todo caso a la Administración estatal, no se advierte cuál pueda ser la lesión que los mismos implican para las competencias de las respectivas Comunidades Autónomas».

Hay que tener en cuenta, en apoyo de lo anterior que el artículo 58.2 LRBR establece que, en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido es de ver como, por ejemplo, la “*Guía sobre criterios de gestión para las ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre*” de 11 de junio de 2018, publicada por la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, en su apartado 5.7.2., cuando se refiere a la Catalogación y delimitación de los tramos naturales y urbanos en playas, prevé que *«a falta de informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, se podrá tener en cuenta un informe del Ayuntamiento (o documentación aportada por el propio solicitante) en el que se justifiquen las características antes mencionadas, en las que debería haber fundamentado dicho informe».*

Este reparto de competencias ha dado lugar a numerosos conflictos en la práctica pues son muchos los casos en los que la Demarcación de Costas correspondiente ha incoado expediente sancionador frente a titulares de autorizaciones de temporada otorgadas por el Ayuntamiento correspondiente, y ello a pesar del deber de éste de comunicar a la Administración del Estado el correspondiente resultado de la licitación realizada para la adjudicación de las autorizaciones. La falta de coordinación entre Administraciones sigue siendo una constante en nuestro suelo patrio.

Hay que partir de la premisa principal de que las zonas de dominio público, por el hecho de serlo, no dejan de pertenecer o de formar parte del término municipal y de estar sujetas, en consecuencia, a la jurisdicción del ente local correspondiente. Ya lo dijo así la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4ª, de 2 de octubre de 1967 (Ar.

5.211)¹⁷⁷, cuyo núcleo de decisión radicaba en si los Ayuntamientos ostentan atribuciones para la válida exigencia de licencia de obras cuando éstas son realizadas por un concesionario en zona marítimo-terrestre y/o portuaria.

Como vemos, la LC y el RC concretan las funciones que corresponde a cada una de las Administraciones Públicas en materia de dominio público marítimo-terrestre, y, a través de la técnica de los informes preceptivos, vinculantes o no, se articulan las competencias de cada Administración¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Vide STS de 2 de octubre de 1967: *"Para pronunciarse sobre el tema decisorio fundamental de si ostenta la Corporación municipal atribuciones para la válida exigencia de licencia de obras cuando éstas son realizadas por un concesionario en zona marítimo-terrestre y portuaria ha de examinarse con prioridad como presupuesto básico que condiciona la competencia del Municipio y de sus órganos, el dato de si tales pertenencias del dominio público marítimo forman parte integrante del territorio municipal, y, por ende, si aquellas zonas están sometidas a la jurisdicción del ente local; la respuesta afirmativa se, impone, atendiendo a la regulación de nuestro Derecho positivo en la materia, y así, en efecto, el artículo 1.º de la Ley de Régimen Local, en su texto refundido de 24 de junio de 1955, dispone que 'el Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en provincias', y el artículo 11 del propio texto legal determina que 'se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento', determinación legal, esta última, que aparece reproducida en el artículo 2.º del Reglamento de Población y Demarcación de Entidades Locales, de 17 de mayo de 1952 (R. 1.673 y Ap. 51-66, 1.179), estableciendo el apartado 2 de este último precepto que la jurisdicción municipal recaerá sobre territorios continuos, preceptos de los que se infiere que el territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte, en términos municipales y, de otra, en terrenos de dominio público, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados Departamentos ministeriales, llevaría al resultado absurdo, y por ello rechazable, de que las zonas demaniales no integrarían el territorio del Estado español, según lo preceptuado por el artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de Régimen Local, y, por lo que se refiere a las específicas competencias en materia de urbanismo, el artículo 1.º de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, las extiende, sin discriminación, a todo el territorio nacional,(...), y en fecha más reciente ha recaído sobre ella cuestión el Decreto de 8 de noviembre de 1962, resolviendo pugna y competencias entre el Municipio de Ribadesella y la Jefatura de Puertos de Oviedo, sentando, en su quinto Considerando, la siguiente doctrina: "... siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y, de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales, y, además y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil establecen, por lo cual, y en base a lo que antecede, ha de afirmarse que la zona marítimo-terrestre de la bahía de P., en que la Empresa actora, 'I., S. A.', obtuvo la concesión-autorización para instalar la Central térmica forma parte integrante del término municipal de P., y, por ende, a dicha zona se extiende la jurisdicción del Municipio de P."*

¹⁷⁸ Vide Dictamen de la Abogacía General del Estado de 22 de septiembre de 2009 (ref.: A.G. Medio Ambiente y M. Rural y Marino 7/09), Ponentes: Luciano J. Mas Villarroel y Francisco Sanz Ganda-segui.

1.1.4. Relaciones interadministrativas.

Tras la promulgación de la LC de 1988 se produjeron numerosos conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que provocaron la interposición de diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por Comunidades Autónomas con territorio de costa, recursos que fueron resueltos por las Sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, donde se analizan los diversos títulos competenciales que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas sobre el litoral.

Para adecuar finalmente la ley a la realidad competencial declarada por el TC, el legislador se sirvió en parte de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias concurrentes sobre el litoral¹⁷⁹, de modo que la modificación del artículo 114 de la LC operada por la Ley 53/2002 añadió un segundo párrafo, estableciendo que *«La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores»*.

La STC 80/1985, de 4 de julio (FJ 2), ya dijo que, si bien la coincidencia de competencias sobre el mismo espacio puede plantear dificultades en casos concretos, *«el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos»* y que de *«este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal»*.

¹⁷⁹ Ibídem, p. 250.

Los artículos 116 y 117 de la LC regulan las relaciones interadministrativas en la materia y el art. 119 ("Impugnación de actos y acuerdos") establece:

«1. Se declaran contrarios al interés general los actos y acuerdos que infrinjan la presente Ley o las normas aprobadas conforme a la misma, y podrán ser impugnados directamente por la Administración del Estado, autonómica o local, ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, con petición expresa de suspensión. El Tribunal se pronunciará sobre dicha suspensión en el primer trámite siguiente a la petición de la misma.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente Ley».

Volveré más adelante sobre este artículo 119 LC en el epígrafe correspondiente a la denominada Clausula Anti Algarrobo para analizar la necesidad o no de esta "clausula" a la vista de la existencia del citado artículo, por lo que no me detengo ahora demasiado. Lo que sí procede decir es que la Administración del Estado ostenta *«potestades de carácter eminentemente reactivo, que le permiten oponerse a aquellas iniciativas que pongan en peligro la integridad de las costas, o el uso público que dimana de su condición de demanio estatal, puesto al servicio de todos los españoles para disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE). En lo restante, corresponde a los Municipios litorales, y a las Comunidades Autónomas en las que se encuadran, la plena responsabilidad para ordenar su territorio»*¹⁸⁰.

A la vista de estos preceptos transcritos más arriba y del propio artículo 132 de la CE, es evidente la titularidad del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre, incluso respecto de aquella parte del demanio -como ocurre con los puertos que no

¹⁸⁰ Vide Ignacio BORRAJO INIESTA, *La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, p. 152.

sean de interés general- sobre el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias en virtud de sus Estatutos de autonomía. Pero esas competencias autonómicas sobre un espacio físico «no convierten dicho dominio público en titularidad autonómica ni elimina las facultades del Estado sobre dicho dominio, entre ellas la de practicar el deslinde»¹⁸¹.

En estos casos, la ley arbitra mecanismos de compatibilidad como puede ser el de la adscripción de dichos bienes a la Comunidad Autónoma, regulada en el artículo 49 LC; mecanismo que fue declarado constitucional por la Sentencia TC 149/1991, como modo legítimo de articulación de competencias concurrentes sobre un mismo espacio. Todo ello no es más que una plasmación clara de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁸² que se refiere a que la titularidad del dominio público no genera una competencia estatal propiamente dicha sino que faculta al Estado para su protección, entre otras cosas con la facultad del deslinde de los bienes y el establecimiento de la servidumbre de protección y tránsito. Para BLASCO¹⁸³ es la «ordenación territorial, proyectada sobre la franja litoral, la forma de hacer compatibles los diversos intereses públicos presentes en cada caso, afectantes a los usos de que es susceptible».

¹⁸¹ Vide Dictamen de la Abogacía del Estado 28/10, «Competencia sobre el deslinde marítimo-terrestre y sobre el establecimiento de servidumbre de tránsito».

¹⁸² Vide STC de 28 de junio de 2010 al pronunciarse sobre el 149.3 del Estatuto de Cataluña dice: «El artículo 149.3.b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”. El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que –a un lado ahora “las concesiones de obras fijas en el mar”, que examinaremos a continuación–, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del “régimen general del dominio público”, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración».

¹⁸³ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, «La distribución competencial en materia de costas», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 10, 2010, p.256.

Los conflictos de competencias entre las distintas administraciones han sido y serán fuente de disputas constantes en un país como España articulado territorialmente en CCAA por lo que, en última instancia, serán los Tribunales quienes resuelvan estos conflictos. Me parece, en cualquier caso, un acierto del legislador lo establecido en el artículo 226 del RGLC que obliga a la notificación por la Administración otorgante a las demás Administraciones, en el plazo de 10 días, de toda clase de títulos administrativos sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre. Y también resulta un mecanismo de control para evitar conflictos la suspensión de actos y acuerdos contrarios al interés general regulada en el artículo 119 de la Ley al que me referiré más adelante.

1.2. Los administrados afectados y los interesados.

En la órbita del DPMT y del litoral debemos reputar como administrados afectados a los interesados que lo son en sentido legal, es decir, a los interesados necesarios definidos en el art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es decir, a quienes promuevan el procedimiento administrativo de que se trate como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; a los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; a aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva y a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en los términos que la Ley reconozca.

De tal forma que hay que considerar interesados en los procedimientos administrativos que afectan al DPMT, a tenor de lo dispuesto en el art. 12.2 (*«en el procedimiento serán oídos los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados»*), a los titulares del derecho de propiedad de las fincas colindantes con el demanio y a los titulares de cualquier otro derecho real sobre aquellas fincas que conste inscrito en el Registro de la Propiedad o a las demás personas que acrediten la condición de interesados. En este último apartado debemos

considerar, por ejemplo, a las Comunidades de Propietarios de las construcciones constituidas en régimen de propiedad horizontal afectadas por el deslinde, a los concesionarios y a los titulares de autorizaciones situadas en el tramo de costa que se esté deslindando.

También se debe considerar interesado en el procedimiento de deslinde a los propietarios de las fincas situadas en servidumbre de tránsito y de protección. En apoyo de esta afirmación la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 1999¹⁸⁴ dice:

«El art. 12.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, dice que en el procedimiento de deslinde "serán oídos [...], los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados".

El precepto piensa en dos grupos de personas que pueden intervenir en el procedimiento de deslinde, unos son los colindantes, a quienes se debe dar a conocer su existencia mediante la notificación, y otro lo forman todas aquellas que ostenten la condición jurídica de interesado, que si se personan en el procedimiento deben ser oídos, pero sin exigir a la Administración la notificación previa.

Habida cuenta de que los terrenos de la entidad recurrente se hallan ubicados en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, la cual recae sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar (Art. 23.1 de la Ley de Costas), en la que se establecen una serie de limitaciones, entre otras, la prohibición de edificaciones destinadas a residencia o habitación (art. 25.1.a) de la Ley), y por cuya causa se le impuso una sanción, es evidente que el deslinde afectaba de forma directa a sus derechos dominicales que se vieron restringidos merced a la aprobación del deslinde.

A juicio de la Sala, la "colindancia" a que se refiere el aludido art. 12.2 de la Ley de Costas, no puede restringirse a que los límites de la finca afectada estén ubicados en el dominio público o que materialmente lo esté en la divisoria que lo

¹⁸⁴ Vide SAN, Sala de lo Contencioso, de 26 de febrero de 1999, Rec. 870/1996, F.J. II, Id Cendoj: 28079230011999100759.

delimita, sino que es suficiente con que el terreno, como en este caso, se halle en una franja de servidumbre de protección, toda ella colindante con el dominio público.

"Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses", ordena el art. 58.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento común, como también establecía el artículo 79.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable a la sazón a nuestro caso.

Este concepto de interesado coincide plenamente con el de "colindante" del art. 12.2 de la Ley de Costas, siendo pues ineludible que a alguien como la entidad actora, afectada directamente por un acto administrativo que fija los límites del dominio público marítimo-terrestre y define la zona de servidumbre de protección del mismo, en la que incluye una finca de su propiedad, sea ineludible la notificación de dicho acto, afín de poder comparecer en el procedimiento y articular contra el mismo los medios de ataque y defensa que tenga por conveniente».

La amplia afectación a los ciudadanos de los actos administrativos y de cualquier otra índole sobre el espacio litoral permite que el legislador consagre la acción pública en la LC en su artículo 109¹⁸⁵, es decir, lo que el artículo 19.1.h) de la LJC denomina "acción popular", permitiéndose a cualquiera la interposición de recursos, tanto en vía administrativa como judicial, con el fin de hacer cumplir con lo dispuesto en la LC. Ya en su Exposición de Motivos de la LC el legislador se refería a esta introducción de la acción pública como *«importante novedad»* *"para facilitar la colaboración de todos en la observancia de los preceptos de la Ley y de las disposiciones que la desarrollen y complementen»*.

A la acción pública de la LC se refiere, por ejemplo, la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de julio de 2019, Recurso nº 17/2017 (Roj: SAN 3133/2019 - ECLI: ES:AN:2019:3133) que resume la doctrina al respecto sobre la legitimación activa en el caso de recursos sobre la LC y la acción pública, así como la distinción entre

¹⁸⁵ Vide art. 109.1 de la LC 1988: *«Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación»*.

infracción sancionable o no y la posibilidad de la denuncias de unas y otras a través de la acción consignada en el art.109 LC:

«Pero es que, en todo caso y a mayor abundamiento, cabe añadir que el artículo 109 de la Ley de Costas reconoce acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en dicha Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación. Como ha señalado esta Sala y Sección en la citada Sentencia de 19 de abril de 2016 citada por la actora, dictada también en un procedimiento sobre concesión de dominio público, "Esta acción que tiene por objeto la salvaguarda de los preceptos de la Ley y sus disposiciones de desarrollo, puede ejercerse cualesquiera que sean los efectos producidos sobre el dominio público y constituye un instrumento idóneo para evitar la infracción del ordenamiento jurídico en materia de dominio público, razón por la cual el apartado segundo del precepto distingue la infracción sancionable de dicho ordenamiento de aquellos supuestos en que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador. De modo que contempla tanto las infracciones normativas sancionables como las no sancionables, tal y como reconoce expresamente la STS de 9 de junio de 2004, Rec. 875/2004, y se corrobora por la sentencia de 26 de noviembre de 2008, Rec. 5875/2004, que cita otros precedentes».

Sin embargo, los Tribunales han negado la legitimación activa en un procedimiento de declaración de caducidad de una concesión a una sociedad que tiene contrato con la concesionaria, pero sí para impugnar la OM que declaró la caducidad¹⁸⁶. Hasta el ocupante sin título alguno (el simple precarista) debe ser notificado de cualquier acto que afecte al inmueble en el que se halle esa situación de precario, y todo

¹⁸⁶ Vide STS de 27 de junio de 2014, Sala de lo Contencioso, Rec.1273/2012, Id Cendoj: 28079130052014100192: «No se cuestiona que, en virtud de aquel contrato que ambas compañías mercantiles suscribieron con fecha 21 de julio 1994 y al que la Dirección General de Costas mostró su conformidad mediante resolución de 7 de noviembre 1995, la entidad FMC Foret S.A. aquí recurrente tuviese un interés legítimo en impugnar la Orden que declaró la caducidad de la concesión - lo que efectivamente hizo-; y, por lo mismo, tampoco cabe cuestionar que estuviese legitimada para personarse en el procedimiento administrativo al amparo de lo establecido en el artículo 31.c/ de la Ley 30/1992. Pero ello no permite afirmar -como pretende la recurrente- que fuese necesario y exigible que la Administración la llamase al procedimiento, pues se trataba de un procedimiento tendente a declarar la caducidad de una concesión de la que era titular Fertiberia, S.A., en tanto que FMC Foret S.A. únicamente ostentaba un interés legítimo derivado de una relación jurídico-privada con la concesionaria».

ello con el fin de no crear ninguna situación de indefensión que pueda dar lugar a nulidad (pensemos por ejemplo en una situación de ocupación de un inmueble que constituye domicilio habitual sin título legítimo alguno). Prueba de ello es lo que dispone la LC en su artículo 108: *«El desahucio administrativo de quienes ocupen de forma indebida y sin título bastante bienes del dominio público marítimo-terrestre se decretará por el órgano competente, previo requerimiento al usurpador para que cese en su actuación, con un plazo de ocho días para que pueda presentar alegaciones, y en caso de resistencia activa o pasiva a dicho requerimiento. Los gastos que se causen serán a cuenta de los desahuciados»*. A este artículo de la LC es al que se remite la Sentencia del TSJA de 16 de octubre de 2015¹⁸⁷ cuando dice que:

«[...] Se desprende de la norma de aplicación una tramitación procedimental so-mera, fundada en la necesaria preeminencia de las facultades administrativas de tutela del Dominio Público, dado su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, rasgos que son inherentes al demanio y que consagra la Constitución en su artículo 132. En este marco la Administración dirige un requerimiento al ocupante sin título para que cese en su actuación, abriéndose un plazo de 8 días para formular alegaciones. El requerimiento que se combate en este litis y que se identifica como actuación material constitutiva de vía de hecho, se corresponde con el requerimiento previo regulado en el art. 108 de LC, ninguna actuación material se ha consumado por la Administración, ni se ha incurrido en infracción procedimental alguna causante de indefensión puesto que la Administración cursó el oportuno requerimiento con carácter previo y a continuación el recurrente formuló alegaciones por medio de escrito de fecha de registro 8 de febrero de 2012».

En definitiva, la condición de interesado en el ámbito del DPMT va más allá de la circunstancia de ser afectado, colindante, etc., para alcanzar la de ostentar legitimación activa para el inicio o personación en numerosos procedimientos o expedientes relativos al ámbito del litoral.

¹⁸⁷ Vide STSJA, Sala de lo Contencioso, sede de Málaga, de 16 de octubre de 2015, nº de Recurso: 211/2012, Id Cendoj: 29067330012015101026.

2. ELEMENTO OBJETIVO.

Los bienes de dominio público marítimo-terrestre forman parte del patrimonio de las Administraciones Públicas que *«está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos¹⁸⁸, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos»* (artículo 3 de la Ley 33/2003). Por consiguiente *«forman parte de este concepto, por tanto, no sólo los bienes de dominio privado o patrimoniales, sino también los bienes de dominio público»¹⁸⁹.*

El artículo 132.1 de la CE establece para los bienes de dominio público una protección reforzada al determinar que la ley que los regule deberá estar inspirada en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Pues bien esa protección reforzada está destinada a su salvaguarda, de tal modo que el objetivo de su existencia esté, a su vez, garantizado. El dominio público marítimo-terrestre, por tanto, cuenta con un grado de protección mayor que otros bienes que componen el patrimonio de las Administraciones Públicas, precisamente, para que aquellos puedan cumplir los fines que justifican su grado de protección y que, en definitiva, son el cumplimiento de los intereses generales. Así lo dijo la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998,

¹⁸⁸ Vide Felipe IGLESIAS GONZALEZ, «El concepto de dominio público propuesto por el Dr. Ballbé Prunés y su actualidad. El Alcance del dominio público y su destino urbanístico», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, 2016, p.781.

¹⁸⁹ Vide Dictamen del Consejo de Estado 805/2003 sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de fecha 03/04/2003: *«B) El patrimonio como suma de los bienes demaniales y patrimoniales. La definición del dominio público. La primera novedad conceptual que presenta el anteproyecto radica, como se ha señalado, en incorporar al concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza: forman parte de ese patrimonio global, por tanto, no sólo los bienes de dominio privado o patrimoniales (como ocurre en la vigente Ley del Patrimonio del Estado), sino también los llamados bienes demaniales o de dominio público. Nada hay que oponer, en principio, a esta opción conceptual del anteproyecto. Todas las leyes autonómicas sobre patrimonio parten igualmente de un concepto amplio, en el que incluyen tanto los bienes patrimoniales como los demaniales, sin que ello parezca contrariar el tenor del artículo 132 de la Constitución que, aun refiriéndose en apartados distintos a los bienes de dominio público y al "Patrimonio del Estado", parece hacerlo únicamente a efectos de diferenciar sus respectivos regímenes jurídicos. El artículo 4 del anteproyecto, fiel a la línea clásica establecida en los artículos 339 y 340 del Código Civil, confirma la summa divisio de los bienes integrantes del patrimonio del Estado en demaniales y patrimoniales; una división que, en el estado actual de la doctrina y de la legislación, no puede seguir manteniéndose sin importantes matizaciones».*

de 15 de julio¹⁹⁰ al afirmar que son los intereses generales los que determinan la demanialización de un bien singular o de categorías enteras de bienes:

«[...] respecto de los bienes de dominio público y de los comunales el artículo 132.1 de la Constitución ha establecido una protección reforzada al determinar que la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad habrán de inspirar su regulación legal. Sin que este mandato constitucional, en cambio, se extienda a los bienes patrimoniales o de propios de las Entidades locales, regidos por su propia legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado (art. 80.2 L.B.R.L.). De otra parte, si la Constitución sólo protege mediante la nota de la inembargabilidad determinados bienes de los entes públicos con exclusión de otros, ello se corresponde con los intereses generales que determinan la demanialización de un bien singular o de categorías enteras de bienes. Como hemos declarado en la STC 227/1988, fundamento jurídico 14, la incorporación de un bien al dominio público supone "una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico privado, protegiéndole de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato". Y es la afectación del bien a un uso público o a la prestación de un servicio público, entre otras finalidades constitucionalmente legítimas, lo que justifica su especial protección por parte del ordenamiento jurídico y, correlativamente, el deber de las Administraciones Públicas de proceder a su defensa mediante unas concretas facultades administrativas, también excepcionales" (F.J. 11). "[...] cuando un bien se halla materialmente afectado a un servicio público o a una función pública específica, constituye el "soporte material" de dicha actividad [...] y, por tanto, es un medio material necesario para la realización efectiva de los intereses generales a los que sirve la Administración. De suerte que su inembargabilidad está justificada en atención a la eficacia en la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Mientras que no cabe estimar otro tanto respecto a los bienes patrimoniales de una Entidad local no afectados materialmente a un servicio público o una función

¹⁹⁰ Vide STC 166/1998, de 15 de julio, por la que se resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Burgos en relación con los apartados segundo y tercero del artículo 154 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por supuesta vulneración de los artículos 24.1, 117 y 118 de la Constitución.

pública, pues el interés general sólo está presente en atención a su titular, un ente público, pero no en cuanto a la actuación que aquélla corresponde llevar a cabo ni al ejercicio de concretas potestades administrativas". (F.J. 12)».

La Exposición de Motivos de la LC, en relación con los objetivos de la Ley, los condensa en los siguientes:

- Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación.
- Garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre.
- Regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico.
- Conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

En palabras del Ministro Saenz de Cosculluela, que fue el encargado de defender el texto del Proyecto de la LC en el Congreso¹⁹¹, *«se pretende fundamentalmente regular la utilización del dominio público marítimo-terrestre, y en especial de la ribera del mar, protegiendo eficazmente este espacio y garantizando su uso público»*. Pero el objetivo de la existencia de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de su determinación y de la protección de la zona litoral en general va mucho más allá de estos fines evidentes. El propio Tribunal Supremo añade en su STS de 9 de diciembre de 2015 que *«finalidad de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, no fue sólo la de conformar hacia el futuro una regulación eficaz para la protección de dominio público marítimo-terrestre sino la de imponer un remedio activo frente a las situaciones consumadas del pasado, consolidadas previamente a su entrada en vigor, en defensa de unos bienes constitucionalmente protegidos (artículo 132 C. E.)»*.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2014, de 27 de febrero (BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2014) declaró que *«en lo que toca al régimen jurídico*

¹⁹¹ Vide Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Pleno, núm. 92, 10 de marzo de 1988.

de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias [...] pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas». Esto implica que «el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos. Estas finalidades, que ampara el art. 45 CE no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio [...]».

Y así es, en efecto: el objetivo básico de la protección del dominio público en el litoral debe ser también acabar cuanto antes con las ocupaciones de los inmuebles pertenecientes al DPMT que atenten contra los valores medioambientales de tan singular espacio, ya de por sí bastante degradado, y que, en definitiva, no permiten la adecuada protección de este espacio físico. Por ello, no sólo se trata de proteger el DPMT sino también limitar o controlar los usos de los inmuebles situados a su alrededor que puedan, de alguna manera, incidir negativamente sobre aquel.

No parece que ese objetivo, sin embargo, sea el que haya guiado todas las actuaciones y regulaciones habidas, como he apuntado y como más adelante detallaré. Y es que alguna de las modificaciones de la regulación legal del dominio público y de sus servidumbres ha tenido el objetivo justamente contrario, justificándose por el legislador con excusas varias y no siempre suficientemente explicadas. Es cierto que la protección del medio ambiente y, por tanto, de la franja litoral como uno de sus exponentes, tiene que ser compatible con el derecho de los ciudadanos a su disfrute, tal y como la CE proclama en su artículo 45, pero esa compatibilidad no puede ser a costa de la degradación del litoral. El derecho de los ciudadanos a usar, disfrutar y, en su caso, explotar económicamente los inmuebles situados en el litoral (ya sean inmuebles demaniales, ya sean privados) no puede, de ninguna manera, tener preferencia sobre el deber de protección de este espacio. Entre otras cosas porque, de permitirse, no solo acabaremos con el litoral y sus valores naturales tal y como lo conocemos, sino también

con su propio aprovechamiento económico. El litoral y su protección no puede estar supeditada sólo a los intereses económicos existentes sobre esa franja y no cabe ya más esa excusa para su desprotección porque, entre otras cosas, llegaremos a acabar con la gallina de los huevos de oro.

3. ELEMENTO CONECTIVO.

Analizados ya los elementos subjetivo y objetivo del dominio público, paso ahora al estudio de la relación o conexión entre uno y otro, es decir, a cómo se relaciona la Administración titular o gestora del dominio público y de sus servidumbres con los sujetos afectados, interesados o terceros; todo ello para una adecuada gestión eficaz del litoral, en cuanto a su uso y disfrute, haciéndolo compatible con el objetivo final antes reseñado de su protección como modo de cumplimiento de los intereses generales de los ciudadanos.

La gestión integral del litoral debe llevarse a efecto mediante instrumentos de control en cuanto al uso que se hace del mismo, es decir, a través de figuras tales como las adscripciones, las reservas, las concesiones y las autorizaciones, otorgadas por la Administración gestora y/o, al mismo tiempo, titular.

La titularidad exclusiva del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre no es discutible como ya he dicho y se desprende no solo del artículo 132 de la CE («*son bienes de dominio público estatal[...]*»), sino también de lo que dispone la LC en su artículo 9 («*No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, sin perjuicio de lo establecido en el art. 49.2. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que infrinjan lo dispuesto en el apartado anterior*»), añadiendo el art. 8 que: «*A los efectos del artículo anterior (los bienes de DPMT definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables) no se admitirán más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la presente Ley, careciendo de todo valor obstativo*

frente al dominio público las detenciones privadas por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparada por asientos del Registro de la Propiedad».

También hemos visto más arriba que esta titularidad estatal sobre los bienes de DPMT no los sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad (SSTC 77/1984; 227/1988, y 103/1989). De ahí que el elemento conectivo entre titularidad y uso o aprovechamiento no lo encarna subjetivamente y de forma exclusiva el Estado, pudiendo también las Comunidades Autónomas otorgar concesiones y autorizaciones de uso y otros títulos de utilización del DPMT en determinados supuestos que veremos.

Los bienes de DPMT, como todos los bienes demaniales, están destinados a un uso público (art. 2 LC) y este puede ser un *uso común* –general o especial–, o *privativo*¹⁹². La Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas establece en su artículo 85.1 que el uso común es «*el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados*» y puede ser *general* (cuando no concurren circunstancias especiales o singulares) o *especial* (aquél que «*sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste*»¹⁹³. Dice VILLALBA PÉREZ¹⁹⁴ que «*se produce el uso común general de los bienes de dominio público cuando puedan ser usados por igual y de forma indistinta por todos los ciudadanos sin que el uso de uno perturbe o impida el uso por los demás, o*

¹⁹² Esta clasificación estaba ya contemplada en el artículo 75 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) que reza: «*En la utilización de los bienes de dominio público se considerará: 1.º Uso común, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estimará: a) General, cuando no concurren circunstancias singulares. b) Especial, si concurrieran circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante. 2.º Uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados. 3.º Uso normal, el que fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte. 4.º Uso anormal, si no fuere conforme con dicho destino*».

¹⁹³ Vide artículo 85.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

¹⁹⁴ Vide Francisca VILLALBA PÉREZ, «Concesiones y autorizaciones de dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.667.

cuando el uso corresponda a la naturaleza de los bienes», mientras que el uso común especial requiere de un título administrativo previo: la autorización o la concesión.

Por último, el *uso privativo*¹⁹⁵, según el art.85.3 Ley 33/2003, es «*el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados*», es decir, es el que excluye el uso común, mientras que el art. 75 del RBCL diferencia, además, entre uso privativo normal («*el que fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte*») y uso privativo anormal («*si no fuere conforme con dicho destino*»). Para GARCÍA PÉREZ¹⁹⁶ el núcleo esencial del uso privativo del dominio público lo conforman las notas de exclusividad, permanencia, intensidad y rentabilidad del uso.

La LC, siguiendo el principio consagrado después en el artículo 6.d) de la Ley 33/2003, da preferencia al uso común general frente al uso privativo¹⁹⁷. En su artículo 31, establece que la utilización del DPMT, del mar y de la ribera será libre, pública y gratuita para «*los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquel*» y hace una enumeración incompleta, señalando a título de ejemplo de esos usos permitidos y acordes con su naturaleza los de «*pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos*», añadiendo la coletilla final de «*y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley*». Para estos usos no resulta necesario ningún acto administrativo como se deduce de lo que proclama el art. 84.1 de la Ley 33/2003 («*1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos*»). Para los demás usos especiales (los que requieran la ejecución de obras e instalaciones o los

¹⁹⁵ En mi opinión, la utilización por la LC y su Reglamento de la expresión “*uso privativo*” es muy acertada pues hace referencia a la distinción entre “*uso común*” y “*uso privativo*” de los bienes demaniales contemplada en la legislación administrativa, mientras que la expresión “*uso privado*” – utilizada solo una vez por la LC, artículo 33 LC al referirse a que las playas no serán de uso privado-, tiene una connotación más propia de la legislación civil (arts. 339, 343, 344 y 553 CC).

¹⁹⁶ Vide Marta GARCÍA PÉREZ, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Tesis Doctoral, José Luis MEILÁN GIL (dir. tes.), Universidad de La Coruña, 1993, p. 293.

¹⁹⁷ Así se deduce del artículo 2 LC: «*la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá los siguientes fines: [...] b) garantizar el uso público [...]*».

que sean especialmente intensos, peligrosos o supongan una rentabilidad para el usuario), el apartado 2 del artículo 31 establece que deben ampararse en la existencia de «*reserva, adscripción, autorización y concesión*».

El art. 32 LC establece que únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Dentro de estos usos estarían los usos portuarios, salvamento marítimo, instalaciones destinadas a evacuación de aguas depuradas y desaladas, alquiler de embarcaciones, etc. Señala TORRES ALFOSEA¹⁹⁸ que la falta de un listado cerrado ha creado numerosas situaciones contrarias al espíritu y finalidad de la Ley. En cualquier caso, la STS de 17 de julio de 2003 respecto al concepto de «*actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación*», razonaba que: «*Cuando el artículo 32.1 de la Ley de Costas 22/1988 dispone que "únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación", no se está refiriendo a las actividades o instalaciones, cualquiera que sea su naturaleza, que por motivos legales (v.g., determinaciones urbanísticas) o por motivos materiales (v.g. configuración de los terrenos) no puedan instalarse en otro sitio, sino, para empezar, a actividades o instalaciones de una naturaleza determinada, es decir, no a cualquiera. Y esa naturaleza determinada es aquella que impone su ubicación en el dominio público marítimo-terrestre, y no en cualquier otro lugar. Esta es la única interpretación posible a la vista de la utilización por la norma del concepto de "naturaleza" de la actividad, que sobraría en otro caso. Por eso, cuando el Reglamento de la Ley de Costas aprobado por Real Decreto 1471/89, de 1 de diciembre, dispone en su artículo 60 que estas actividades o instalaciones son, primero, las que por sus características requieran la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, y, segundo, las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio, está partiendo siempre de la base de que se trata de actividades que, por su naturaleza, requieren o bien la ocupación del dominio público o bien su emplazamiento en un tramo de costas determinado*».

¹⁹⁸ Vide Francisco José TORRES ALFOSEA, «La ocupación del dominio público marítimo-terrestre en España», en *Revista Investigaciones Geográficas*, 50, 2009, p. 65.

Más recientemente, la STS de 16 de febrero de 2017, rec. 263/2017 (F.J. 8º), sentó la siguiente doctrina respecto al citado art.32.1 de la LC, ya avanzada en la sentencia anterior: *«Por lo que hace referencia al concepto de "actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación", en nuestra STS de 17 de julio de 2003 nos hemos ocupado del mismo, razonando que : "Cuando el artículo 32-1 de la Ley de Costas 22/1988 dispone que «únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación», no se está refiriendo a las actividades o instalaciones, cualquiera que sea su naturaleza, que por motivos legales (v.g., determinaciones urbanísticas) o por motivos materiales (v.g. configuración de los terrenos) no puedan instalarse en otro sitio, sino, para empezar, a actividades o instalaciones de una naturaleza determinada, es decir, no a cualquiera. Y esa naturaleza determinada es aquella que impone su ubicación en el dominio público marítimo terrestre, y no en cualquier otro lugar. Esta es la única interpretación posible a la vista de la utilización por la norma del concepto de «naturaleza» de la actividad, que sobraría en otro caso. Por eso, cuando el Reglamento de la Ley de Costas aprobado por Real Decreto 1471/89, de 1 de diciembre, dispone en su artículo 60 que estas actividades o instalaciones son, primero, las que por sus características requieran la ocupación del dominio público marítimo terrestre, y, segundo, las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio, está partiendo siempre de la base de que se trata de actividades que, por su naturaleza, requieren o bien la ocupación del dominio público o bien su emplazamiento en un tramo de costas determinado". Se trata por tanto de actividades o instalaciones que dada su configuración y especiales características deben estar ubicadas en el dominio público marítimo terrestre, esto es, actividades que por su naturaleza no pueden ubicarse en otro lugar, no por razones de interés o conveniencia, sino por su vinculación con el dominio público, vinculación que exige su ocupación en el desarrollo de la citada actividad. La ocupación del dominio público marítimo terrestre para finalidades diferentes a las específicas fijadas por la ley, tiene carácter excepcional y su admisión debe ser sumamente restrictiva, de forma tal que debe exigirse una cumplida, cabal y rigurosa acreditación de que se cumplen los*

requisitos legalmente previstos, sin que cualquier otra consideración, por muy justificada que resulta desde la perspectiva de la defensa de otros posibles intereses concurrentes, pueda servir para dar sustento a un supuesto como el ahora impugnado».

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas (fundamentos jurídicos 4.A y 4.G.a) y 198/1991, de 14 de octubre, sobre su Reglamento (fundamento jurídico 4.F.b), declararon la constitucionalidad de la atribución al Estado de la competencia para el otorgamiento de concesiones o autorizaciones para la ocupación y la utilización especial del dominio público marítimo-terrestre, señalando que sólo pueden ser legítimamente utilizados esos bienes en atención a los fines públicos¹⁹⁹ que justifican la existencia del dominio público, es decir, para asegurar la protección de su integridad, sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, pero no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas²⁰⁰. De tal manera que, con carácter general²⁰¹, las CCAA carecen de competencia para otorgar el uso privativo normal o anormal de bienes de dominio público marítimo-terrestre mediante la ocupación de los mismos, aunque sí la tienen cuando concurre un título competencial específico como el marisqueo o la acuicultura, actividades que necesitan de alguna manera la ocupación del dominio público marítimo o marítimo-terrestre.

Por lo que se refiere a los usos y forma de utilización de la servidumbre de protección, hay que estar a lo que declara la Exposición de Motivos de la LC cuando se refiere a la finalidad de la servidumbre diciendo que *«comporta la prohibición general de determinadas actividades y, sobre todo, construcciones consideradas perjudiciales para la adecuada protección de un medio natural tan sensible, como la experiencia ha puesto de relieve»*, pues *«la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa*

¹⁹⁹ El artículo 32 LC 1988 establece que únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

²⁰⁰ *Vide* Consejo de Estado, Dictamen 1236/1993 de 10 de febrero de 1994 sobre Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y E. de Autonomía de Galicia de la Ley 6/93, de 11 mayo de Pesca de Galicia (BOE Documento CE-D-1993-1236).

²⁰¹ A excepción de Cataluña y Andalucía que tienen transferida la competencia para el otorgamiento de concesiones en el DPMT.

calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante».

La justificación constitucional de estas limitaciones a los terrenos colindantes la realizó el Tribunal Constitucional en su STC 149/1991 en la que ya dijo que la competencia del Estado para su establecimiento a través de la LC se basa en el derecho al medio ambiente reconocido en el artículo 45 de la Constitución en relación con el artículo 149.1.1.^a que atribuye al Estado el establecimiento de las condiciones básicas en relación con el ejercicio de los derechos y la propia competencia de legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23.^a de la Constitución). Y ello porque, lógicamente, no puede justificarse su imposición por el Estado en la titularidad de los bienes, puesto que se trata de unas limitaciones sobre inmuebles privados.

Por consiguiente, el control y gestión de los usos que se pueden autorizar o permitir en esa franja resulta crucial para la defensa del litoral pues, como establece la LC en su art. 25, con carácter ordinario, solo se permiten en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (p.ej. los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas). Por otro lado, el mismo artículo establece que están expresamente prohibidos: a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación; b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad; de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio; c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas; d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración; f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

Paso ahora a analizar sucintamente cada uno de los instrumentos de control y gestión de los usos, actividades e instalaciones permitidas en DPMT y en servidumbre de protección, con independencia de que analizaré en capítulo posterior las modificaciones operadas por la LPUSL respecto a las autorizaciones y las concesiones, por lo

que ahora solo procede dar unas pinceladas sobre su concepto y características principales.

3.1. Las autorizaciones en DPMT y servidumbre

Para RODRÍGUEZ LÓPEZ²⁰² la autorización es un «*acto administrativo singular declarativo y permisivo del ejercicio de derechos de los particulares*» y «*declara que un sujeto es titular de un derecho o derechos y permite su ejercicio*». La autorización administrativa es, además, para GARCÍA PÉREZ, «*un presupuesto de eficacia para el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente en el sujeto autorizado*» y con ella «*se actúa una remoción de límites (ut removeatur prohibitionem) al ejercicio de un derecho que se encuentra con un obstáculo previo a su realización, sólo superado una vez constatado que resulta compatible con el orden y seguridad públicas*»²⁰³. La misma autora defiende que no está suficientemente justificada la distinción entre autorizaciones y concesiones en la LC y prefiere hablar de concesiones "menores" o autorizaciones para usos privativos del dominio público marítimo-terrestre, reguladas en los artículos 51 y siguientes de la LC y de concesiones "propriadamente dichas", reguladas en los artículos 64 y siguientes de la LC²⁰⁴.

Esto aplicado al DPMT o a la servidumbre de protección de la LC se traduce en que la autorización concede un derecho de aprovechamiento del DPMT o de la servidumbre que sólo se diferencia de la concesión en que la autorización se refiere a ocu-

²⁰² Vide Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas*, Dijusa, Madrid, 2003, p. 167.

²⁰³ Vide Marta GARCÍA PÉREZ, «La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión, a propósito de la utilización del dominio público», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, nº 1, 1997, p. 338, con cita, a su vez, de Jose Luis VILLAR PALASI y José Luis VILLAR EZCURRA, *Principios de Derecho Administrativo*, 1987, II, 2ª ed., Universidad Complutense de Madrid (UCM) p. 87.

²⁰⁴ Vide Marta GARCÍA PÉREZ, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Tesis Doctoral, José Luis MEILÁN GIL (Dir.), Universidad de La Coruña, 1993, pp.334 a 336.

paciones con instalaciones desmontables o con bienes muebles y que no puede superar los cuatro años de duración, salvo en los casos en los que la LC establezca otro plazo (art.52.4 LC modificado por la L2/2013).

La autorización de ocupación con bienes muebles debe de entenderse como la que se produce, por ejemplo, con el estacionamiento de un vehículo en el DPMT de forma continuada o por plazo superior a un día (art. 108.3 RGLC), la varada de embarcaciones más de un día e incluso el fondeo de embarcaciones fuera de los puertos²⁰⁵.

La Administración competente para otorgar autorizaciones en DPMT no hay duda de que es la Administración General del Estado, a través de los Servicios Periféricos de Costas, y por su condición de titular del demanio. Se exceptúan de esta atribución al Estado las autorizaciones que recaen sobre bienes de DPMT adscritos a la Comunidad Autónoma o las de aquellas CCAA que tengan atribuida la competencia según sus Estatutos (el caso de Cataluña y Andalucía²⁰⁶). Igualmente, todas las CCAA cuyo territorio cuente con costa, son competentes para otorgar las autorizaciones de vertido de aguas residuales al DPMT (al considerarse que es esta una competencia que proviene de las propias de ordenación del territorio y protección ambiental) o la acuicultura.

En la zona de servidumbre de protección²⁰⁷ la cuestión de cuál es la Administración competente para otorgar las autorizaciones fue un tema controvertido, pues la STC 149/1991, en su F.J. 3D.d) anuló el art. 26 LC, y su DT 7^a.1 porque «*debe reputarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues se trata de una*

²⁰⁵ Vide Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas*, Dijusa, Madrid, 2003, p. 169.

²⁰⁶ El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares [Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007; correcciones de errores BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2007 y BOE núm. 173, de 20 de julio de 2007)] dispone en su art. 32.17 que corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: «[...] 17.La gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres. A estos efectos, se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial». A la fecha aún no se ha producido dicho traspaso de competencias.

²⁰⁷ Vide Ignacio BORRAJO INIESTA, «La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico», en *Revista de Administración Pública*, 130, enero-abril 1993, p.138.

competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas», añadiendo que corresponderá *«ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos»*. Por tanto, esta controversia actualmente no es tal, pues, tras la citada STC 149/1991, las competencias para autorizaciones, tutela y policía de la SP le corresponden a las Comunidades Autónomas, ya que se trata *«de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (STC 149/1991, FJ 3.D.a)»*²⁰⁸. Para el intérprete constitucional *«el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección, en cuanto requeridas por la normativa que disciplina esta servidumbre, corresponde en consecuencia, como actividad ejecutiva, a las Comunidades Autónomas»*. No obstante, el Estado es competente para la tutela y policía de las servidumbres de tránsito y de acceso al mar, por cuanto *«están conectadas directamente con la competencia estatal sobre vigilancia litoral y con el deber que la titularidad demanial impone al Estado, de asegurar la libre utilización del dominio público marítimo-terrestre»* pero esta competencia *«no excluye en modo alguno la competencia propia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la tutela y la policía de las actividades que se lleven a cabo en la zona de protección»* (STC 149/1991.F.J.3.D.b y c) . Los conflictos que puedan venir de esta dualidad de competencias dice el TC que deben resolverse a través de los deberes y principios de cooperación mutua, colaboración, coordinación y respeto declarados en el art. 116 LC.

Las autorizaciones se encuentran reguladas con carácter general en los artículos 51 y ss. de la LC y artículos 110 y ss. del RGLC 2014, preceptos que disponen que estarán sujetas a autorización previa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peli-

²⁰⁸ Vide José Luis BLASCO DÍAZ «La distribución competencial en materia de costas», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 10, 2010, pp. 274-275.

grosidad o rentabilidad, o la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles. El concepto de *instalaciones desmontables* – con independencia de lo que dispone a tal fin el art. 51 LC²⁰⁹- ha dado lugar a numerosos conflictos interpretativos acerca de qué se entiende por instalación desmontable, concepto que, para el TS ha de interpretarse, en cualquier caso, de forma restrictiva y así lo afirma, por ejemplo, en su STS de 7 de mayo de 2013, Rec. Casación 4366/2011 (Id Cendoj: 28079130052013100142):

«Como se señala acertadamente por la Sala sentenciadora el concepto de "instalaciones desmontables", que se contiene en el mencionado artículo 45.2 RC, ha de interpretarse restrictivamente, al regir la prohibición general de edificaciones destinadas a residencia o habitación en la zona de servidumbre de protección que se establece en el artículo 25.1.a) LC, norma prohibitiva que tiene carácter "básico", como precisó el Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, de 4 de julio. Esa interpretación restrictiva también resulta de lo dispuesto en el artículo 25.2 LC, a cuyo tenor en la zona de servidumbre de protección solo se permitirán, con carácter ordinario, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas.

En este caso, las casetas de madera litigiosas no pueden acogerse a la exclusión prevista en el número 2 del artículo 45 RC, por la vocación de ocupación permanente y no provisional o transitoria que tienen, al encontrarse conectadas a redes de desagüe y suministro de agua y electricidad, y colocadas sobre "bloques prefabricados", como se señala en la sentencia de instancia. Esas casetas, dadas sus características, han de considerarse, por tanto, dentro de la prohibición prevista en el artículo 25.1.a) LC, y no de la exclusión contemplada en el número 2 del citado artículo 45 RC».

²⁰⁹ Vide art. 51.2 de la LC 1988: «Se entenderán por instalaciones desmontables aquellas que: a) Precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación, que en todo caso no sobresaldrán del terreno. b) Estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras. c) Se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, pudiendo realizarse su levantamiento sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportable».

La autorización se otorga con carácter personal e intransferible intervivos, a excepción de las autorizaciones de vertido al DPMT que, en el caso de Andalucía, están reguladas por el Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.

La especial incidencia de las autorizaciones de vertido sobre el DPMT hace que estas necesiten de una regulación más detallada que el resto y, por tanto, son reguladas con mayor intensidad tanto en la LC como en su Reglamento. Hay que tener en cuenta que, a diciembre de 2017, los vertidos al DPMT en toda España alcanzaron la cifra de 16.961.310.907 m³/año²¹⁰, repartidos entre vertidos urbanos, industriales, de refrigeración, piscifactorías, minas, etc. y siendo Andalucía la Comunidad que mayor número de vertidos realiza con 3.552.371.883 m³/año. Esta circunstancia, unida al incumplimiento por España de la directiva comunitaria sobre depuración de aguas residuales urbanas que le supuso la imposición de una multa millonaria por parte del Tribunal de Justicia de la UE, hacen que sea imperiosa la necesidad de control y gestión eficaz de los vertidos y ello a pesar de que, curiosamente, el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente del año 2016, analizó en España 72 puntos y 69 de ellos dieron un resultado excelente en cuanto a la calidad de las aguas. Sin embargo, lo que resulta evidente es que la fuerte estacionalidad del uso del litoral en España precisa de un ajuste de las instalaciones depuradoras de aguas residuales urbanas pues, llegado un punto álgido de demanda, no dan abasto y resultan insuficientes (eso en el mejor de los casos pues hay algunas que funcionan a bajo rendimiento y otras que se encuentran sin funcionamiento). Igual ocurre con otro tipo de vertidos procedentes de industrias que ya han causado importantes daños a las aguas de baño a lo largo de España y que, en ocasiones, ni siquiera cuenta con la correspondiente autorización²¹¹.

A diferencia de las concesiones, las autorizaciones no son inscribibles en el Registro de la Propiedad (art. 52.3 LC) y la justificación de esta imposibilidad hay que

²¹⁰ Vide "*Informe de Autorizaciones de Vertido*" a 31 de diciembre de 2017 elaborado por la Dirección General del Agua de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.

²¹¹ Baste como ejemplo los vertidos de aguas oleosas detectados en octubre de 2018 en Carboneras (Almería) que procederían de las instalaciones de la Refinería de Aceites y Estación de Biodiesel y que dieron lugar a un atestado de la Guardia Civil que se encuentra ya en el Juzgado correspondiente.

hallarla no sólo en su regulación legal, sino también en el carácter personal (*intuitu personae*) e intransferible intervivos de las autorizaciones y en su carácter revocable en cualquier momento por parte de la Administración concedente²¹².

Resulta claro que no resulta necesaria la obtención de previa autorización para la realización en servidumbre de protección de: (i) actividades agrarias, tales como cultivos y plantaciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27 de la LC (dejar libre la servidumbre de tránsito) (ii) actuaciones sujetas a declaración responsable, en los términos establecidos en la normativa autonómica correspondiente y en la normativa básica estatal en materia de costas; es decir, las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta de la LC y en su Reglamento, cuando se trate de obras e instalaciones que ocupan legítimamente la SP con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y que resulten contrarias a lo establecido en dicha ley; así como en el supuesto de obras e instalaciones que, como consecuencia de la modificación, por cualquier causa, de la zona de SP, pasen a estar emplazadas en la misma, de conformidad con lo señalado en el artículo 44.5 del RGC.

La sentencia 149/91 del TC ratificó las competencias de las CC.AA. para las obras en la zona de servidumbre de protección, pero sólo en la parte que no afectaran a la servidumbre de tránsito, lo que es lógico puesto que, en esta franja, no estaban permitidas obras y sólo las pequeñas reparaciones podían ser autorizadas por el Estado según la Ley de Costas antes de su modificación.

De hecho, es el Estado quien lleva a cabo los expedientes de recuperación posesoria de la servidumbre de tránsito. Por tanto, según lo dicho, parece que la Administración estatal es la competente para otorgar autorizaciones en la servidumbre de tránsito. Sin embargo, con la modificación operada por la LPUSL, la Disposición transitoria decimocuarta apdo. 1.b del RGLC 2014 establece que, en las obras e instalaciones legalizadas «*Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito [...] tales obras no*

²¹² Vide Juan María DÍAZ FRAILE, *La Protección Registral del Litoral; Prontuario de Aspectos Registrales del Reglamento de Costas de 1989*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991, p. 197. En el mismo sentido Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas*, Dijusa, Madrid, 2003, p. 169.

podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente, sin que con carácter previo, la Administración General del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada», dando con esto por hecho que no es el Estado quien autoriza estas obras, sino que solamente se limita a informar. Y para informar, el Estado ha tenido que ser requerido por el órgano urbanístico competente para emitir dicho informe, que no puede ser otro que el Ayuntamiento o la C.A., a quien Costas deberá remitirlo ya sea en sentido favorable o desfavorable.

Por tanto, se ha pasado de ser el Estado quien autoriza las obras en la servidumbre de tránsito a ser el Ayuntamiento o la C.A. aunque no queda suficientemente claro. Parece que esta conclusión de que es ahora la CA quien autoriza las obras en servidumbre de tránsito podría ser clara si no fuera porque la Disposición transitoria decimoquinta, apdo 2 del RGLC 2014, especifica que *«Para las obras a realizar en el ámbito de lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley, que se ubiquen en dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de tránsito y no incidan en el resto de la de protección, la declaración responsable deberá presentarse ante el Servicio Periférico de Costas»*. Parece que, en este caso, de nuevo, se le otorga al Estado la competencia para autorizar ya que es el órgano que va a ser el tramitador del expediente, ¿o sólo se limita a hacer el informe?. En este caso, ¿a quién se lo remite después?. Si es así, ¿para qué iba a hacer el RGLC 2014 la excepción de que se presente ante el Servicio Periférico si luego lo tiene que remitir al órgano urbanístico competente que es quien va a autorizar o denegar?. ¿O es que es el Estado el órgano urbanístico competente?.

Existe a mi entender una evidente contradicción entre las dos disposiciones del RGLC 2014 antes señaladas pues lo que parece querer decirse en su conjunto es que si las obras afectan, al tiempo, a la servidumbre de protección y a la de tránsito, la autorización corresponde otorgarla a la CA, mientras que si solo afectan a la servidumbre de tránsito le corresponde a la Administración General del Estado. Sin embargo, esta diferenciación no se realiza de forma expresa, por lo que, a mi entender, debería modificarse en el futuro el Reglamento en el sentido apuntado para corregir esta aparente contradicción.

En mi opinión, debe ser las CCAA las competentes para tramitar y resolver estos expedientes de autorización, toda vez que las competencias urbanísticas corresponden a éstas y a los Ayuntamientos.

3.2. La afectación y desafectación de terrenos al DPMT.

La afectación es también un elemento estructural del dominio público, al igual que la titularidad pública y el régimen exorbitante de los bienes que lo integran, de manera que la afectación supone un régimen jurídico específicamente referido a aquellos²¹³. Según el artículo 65 LPAP *«La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público»*. Mediante el instrumento de la afectación se produce el paso de un bien patrimonial a demanial y, al contrario, mediante la desafectación, el paso de un bien demanial a bien patrimonial. Lo que resulta claro es que, mediante esta técnica se excluye un bien del tráfico privado y así lo dijo nuestro TC en Sentencias 166/1998, FJ. 11°.B); y 227/1988, FJ. 14°:

«[...] la incorporación de un bien al dominio público supone "una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico privado, protegiéndole de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato". Y es la afectación del bien a un uso público o a la prestación de un servicio público, entre otras finalidades constitucionalmente legítimas, lo que justifica su especial protección por parte del ordenamiento jurídico y correlativamente, el deber de las Administraciones Públicas de proceder a su defensa mediante unas concretas facultades administrativas, también excepcionales...».

Y continúa señalando la citada sentencia, refiriéndose a la distinción entre bienes patrimoniales y demaniales, que (F.J. 11): *«Respecto de la distinción anterior, cierta-*

²¹³ Vide Jesús GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, p.353.

mente se ha dicho que, pese a su raigambre histórica, quizás sólo posea en la actualidad un cierto carácter mítico (...). Y se ha puesto de relieve, además, que la distinción se relativiza no sólo por la aparición de importantes patrimonios separados del Patrimonio del Estado y al servicio de concretos fines, sino también por la flexibilización -en la práctica y pese a las exigencias legales- de la desafectación de un bien demanial de un uso o servicio público, lo que permite a la Administración recuperar su disponibilidad como objeto de tráfico privado. Registrándose también, a la inversa, el fenómeno de la afectación material de bienes de naturaleza patrimonial a finalidades de interés general».

La afectación tiene esa finalidad esencial de sustraer el bien del tráfico jurídico privado y puede perseguir, como vemos, distintos fines: con carácter general, el de «asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial u otras similares»²¹⁴.

DÍAZ FRAILE²¹⁵ dice que el «presupuesto de la afectación es la titularidad del bien a favor de una entidad pública que, en el caso del DPMT, no puede ser otra que el Estado».

La afectación, desafectación y cesión gratuita de terrenos desafectados se regula por la LC en los artículos 17,18 y 19 y su RGLC en los artículos 37,38 y 39. En primer lugar, resulta cuanto menos curioso que la LC se refiera únicamente a la afectación y desafectación de *terrenos* en lugar de *bienes de DPMT* o simplemente de bienes inmuebles pues, es evidente que la afectación puede recaer también sobre otros bienes de Patrimonio del Estado, distintos de los terrenos, que resulten necesarios para la protección o utilización del DPMT y que se sitúen dentro del inmueble colindante con el

²¹⁴ Vide Ricardo ALONSO GARCÍA, Blanca LOZANO CUTANDA y Carmen PLAZA MARTÍN, «El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora», en *Revista de Administración Pública*, 148, 1999, p.104.

²¹⁵ Vide Juan María DÍAZ FRAILE, *El Dominio Público Marítimo-Terrestre. Exegesis y comentario del Título Primero de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1989, p.162.

dominio público o en su zona de influencia (p.ej. el Castillo de San Felipe de Los Escudillos, en Níjar, Almería, situado dentro de la finca de una finca mayor de Patrimonio del Estado).

La Ley parte de la base del concepto de *necesariedad* para la protección o uso del dominio público de los terrenos que pretenda afectar e, igualmente, de la innecesariedad de aquellos en el caso de la desafectación. Así señala el art. 17 LC que «*Los terrenos del Patrimonio del Estado colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o emplazados en su zona de influencia que resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio, serán afectados al uso propio del mismo, en la forma prevista en la legislación del Patrimonio del Estado.*». Por tanto, el procedimiento para la afectación es el establecido en la LPAP, en su artículo 68 que establece que la instrucción del procedimiento compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, que lo incoará de oficio, a iniciativa propia o a propuesta del departamento ministerial interesado en la afectación y la orden ministerial de afectación deberá contener las menciones requeridas por el artículo 66.1 (el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación) y surtirá efectos a partir de la recepción de los bienes por el departamento a que se destinen y mediante suscripción de la correspondiente acta por el representante designado por dicho departamento y el nombrado por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Una vez suscrita el acta, el departamento al que se hayan afectado los bienes o derechos utilizará los mismos de acuerdo con el fin señalado, y ejercerá respecto de ellos las correspondientes competencias demaniales.

Sin embargo, hay supuestos de afectación automática²¹⁶ al DPMT porque la demanialidad «*emana directamente de la ley y de la propia naturaleza de las cosas, con la particularidad –por lo que nos interesa– de que la demanialidad de la zona marítimo-*

²¹⁶ Por el contrario, la LC no ampara supuestos de desafectación automática por lo que los terrenos deslindados como dominio público, aun habiendo perdido sus características naturales, seguirán siendo dominio público, ya que su desafectación (ex artículo 18) debe ser expresa en todo caso y antes de proceder a ella habrán de practicarse los correspondientes deslindes. Así lo declara reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 28 de junio de 2010 (Rec. 3821/2006), 23 de enero de 2008 (Rec. 874/2004) y 19 de mayo de 2004 (Rec. 648/2002).

*terrestre y de las playas proviene directamente «ex Constitutione»*²¹⁷, sin necesidad de otro acto más que la aprobación del deslinde, como ocurre con los supuestos del artículo 3 LC y algunos de los enumerados en el art.4.

Por el contrario, otros supuestos de los apartados 5 y 10 del artículo 4 LC (los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre y las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas) necesitan de algo más que el necesario deslinde al ser su demanialidad de carácter *artificial*. El supuesto del apartado 5 del artículo 4, debe ser articulado correctamente por las Demarcaciones de Costas en el proyecto de deslinde pues, en ocasiones, se produce su impugnación por no haber hecho constar expresamente y de forma correcta la necesidad de esos terrenos que han perdido sus características naturales. Es el caso de la STS de 25 de abril de 2014²¹⁸, que anula determinados vértices del deslinde aprobado por la O.M. de 28 de mayo de 2009 del tramo de costa de unos mil novecientos cuarenta y ocho (1.948) metros, comprendido desde el extremo occidental del paseo marítimo de Torre del Mar hasta 100 m al este del colegio público Antonio Checa Martínez, en el término municipal de Vélez- Málaga (Málaga). En el FDº QUINTO de dicha sentencia, se indica que:

²¹⁷ Vide Juan María DÍAZ FRAILE, *El Dominio Público Marítimo-Terrestre. Exegesis y comentario del Título Primero de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1989, p.162.

²¹⁸ En igual sentido, la SAN, de 26 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Nieves Buisán García; SAN 4247/2017 – ECLI: ES: AN:2017:4247): «Es aplicable al supuesto, por lo demás, la doctrina de las SSTS de 16 de mayo de 2014 (Rec. 4518/2011) y de 3 de febrero de 2015 (Rec. 368/2013), a cuyo tenor «la remisión que hace el artículo 4.5 de la Ley de Costas al procedimiento de desafectación previsto en el artículo 18 de la misma Ley lleva a considerar que los terrenos que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre no han de mantenerse indefinidamente en el ámbito del dominio público por el solo hecho de que un deslinde, practicado antes de la desnaturalización de los terrenos, los incluyó en su día como demaniales». La misma doctrina jurisprudencial continúa declarando que «la remisión que el mencionado artículo 18 (desafectación) hace, a su vez, a lo dispuesto en el artículo 17 de la propia Ley de Costas obliga a considerar que sólo procederá el mantenimiento como bienes de dominio público de los terrenos que han perdido sus características de demanio natural por accesión, cuando esos terrenos resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio».

«Esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, en las Sentencias antes citadas, ha declarado que "la remisión que hace el artículo 4.5 de la Ley de Costas al procedimiento de desafectación previsto en el artículo 18 de la misma Ley lleva a considerar que los terrenos que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre no han de mantenerse indefinidamente en el ámbito del dominio público por el solo hecho de que un deslinde, practicado antes de la desnaturalización de /os terrenos, los incluyó en su día como demania/es".

La misma doctrina jurisprudencial continúa expresando que "la remisión que el mencionado artículo 18 (desafectación) hace, a su vez, a lo dispuesto en el artículo 17 de la propia Ley de Costas obliga a considerar que sólo procederá el mantenimiento como bienes de dominio público de los terrenos, que han perdido sus características de demanio natural por accesión, cuando esos terrenos resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio".

Esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, en las Sentencias antes citadas, ha declarado que "la remisión que hace el artículo 4.5 de la Ley de Costas al procedimiento de desafectación previsto en el artículo 18 de la misma Ley lleva a considerar que los terrenos que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre no han de mantenerse indefinidamente en el ámbito del dominio público por el solo hecho de que un deslinde, practicado antes de la desnaturalización de /os terrenos, los incluyó en su día como demaniales".

La misma doctrina jurisprudencial continúa expresando que "la remisión que el mencionado artículo 18 (desafectación) hace, a su vez, a lo dispuesto en el artículo 17 de la propia Ley de Costas obliga a considerar que sólo procederá el mantenimiento como bienes de dominio público de los terrenos, que han perdido sus características de demanio natural por accesión, cuando esos terrenos resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio"».

Por tanto, es preciso que las Demarcaciones de Costas hagan un completo y exhaustivo informe motivado para justificar debidamente si los bienes de dominio público marítimo-terrestre que han perdido sus características naturales son necesarios

para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre, declarando la necesidad, para los terrenos, a efectos del artículo 18 de la Ley de Costas.

En el caso de la sentencia citada más arriba, se dictó por el Ministerio para la Transición Ecológica, en ejecución de sentencia, la O.M. de 29 de agosto de 2014 que declaraba nulo y dejaba sin efecto el tramo del deslinde en cuestión y ordenaba a la Demarcación de Málaga que realizara el citado informe motivado; informe que ésta remitió a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar y que justificaba la necesidad de los terrenos del tramo anulado mediante documentación fotográfica (vertical, oblicua y de detalle) y por los estudios del medio físico (estudio geomorfológico y estudio para la determinación del alcance del nivel máximo que asciende el mar. Por tanto, la justificación de la necesidad ha de ser expresa y motivada.

En el supuesto de la desafectación, igualmente, resulta preciso que se declare expresamente que los bienes no son necesarios para la protección o utilización del DPMT. En la defensa del Dictamen del Proyecto de Ley de Costas de 1988 de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, sesión de 19 de abril de 1988, el señor Sáenz Lorenzo del grupo Socialista defendía que el art. 18 LC establece que solo podrá procederse a la desafectación de terrenos de DPMT, entre otros requisitos, «previa declaración de innecesariedad» y continuaba reconociendo que *«dentro de la preocupación nuestra de no privatizar el dominio público y de no hacer un texto que facilite excesivamente la privatización, sí que dejamos las posibilidades para esa privatización, primero mediante la desafectación de los terrenos y, segundo, mediante la concesión cuando así se establezca en la misma»*.

Para la desafectación se precisa, además de la declaración expresa de innecesariedad, el informe preceptivo del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados y la práctica del correspondiente deslinde. Por otro lado, el artículo 37.2 del RGLC establece que la declaración de innecesariedad para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre tendrá carácter excepcional y sólo procederá en aquellos supuestos en que resulte inviable la recuperación de los terrenos o la utilización de los mismos para usos relacionados con la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre. Así, la STC de 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013 sobre la LPUSL hace una interpretación de la disposición adicional séptima que resulte conforme con la Constitución y dice que:

«[...] el art. 18.2 LC, a cuyo tenor tal desafectación deberá ser expresa y, antes de proceder a ella, habrán de practicarse los correspondientes deslindes, que según el art. 26.1 del Reglamento de costas de 2014 deben especificar los planos que se aprueban, que han de permitir georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel, además de hacer constar la geocalización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes».

El Informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de octubre de 2011 sobre innecesariedad para la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre de terrenos que han perdido sus características naturales de ribera del mar referido al T.M. de Camargo (Cantabria) dice expresamente:

«Partiendo de estas premisas, se considera que la resolución de innecesariedad no puede tener un carácter genérico ni basarse en criterios exclusivos de corto plazo, sino que debe estar justificada, bien por la existencia de usos privados con el suficiente grado de Intensidad y consolidación urbanística (con objeto de mantener una cierta estabilidad para la actividad productiva, de forma coherente con los actos propios de la Administración en el pasado, y también de manera ponderada con el potencial beneficio que se obtendría de la recuperación de los terrenos ocupados de forma privativa), bien por la implantación de instalaciones de uso o servicio público de titularidad de Administraciones Públicas cuya continuidad podría resultar incompatible con la afectación al dominio público marítimo-, terrestre».

Resulta interesante lo dicho por GONZALEZ SALINAS²¹⁹ en cuanto a que resulta absurdo mantener dentro del dominio público marítimo-terrestre obras o terrenos que ya no son necesarios para su protección o utilización puesto que, en tal caso, no se hubieran afectado al uso del mismo. Y, tratándose de categorías de bienes que integran el DPMT natural, podría parecer que no cabe la potestad de desafectación - dejando a salvo lo dispuesto en el art. 4, apartados 1 y 2 y 5 (pérdida de las características natu-

²¹⁹ Vide Jesús GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, p.367.

rales)-. Sin embargo, apunta este autor que, sin haber perdido sus características naturales, mediante la simple derogación formal de la LC, en todo o en parte, cabría desafectar del dominio público los acantilados, los islotes y las islas y el resto de los terrenos que la ley ha fijado como demaniales. Y esta desafectación legal la podría hacer el legislador por la misma razón que puede afectar más bienes que los que establece la CE. Lo que nunca podría hacerse sería desafectar el mar, la zona marítimo-terrestre o las playas puesto que su inclusión en el DPMT tiene su origen en la propia CE.

3.3. Las reservas de DPMT.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 47.1 de la LC y 102 RGLC, la Administración del Estado podrá reservarse la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia, siempre que concurren las circunstancias previstas en el artículo 32 de LC.

De la regulación de las reservas en la LC se desprende lo siguiente²²⁰:

- Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación: a) Las que desempeñan una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio (artículo 60.2 del reglamento).
- La reserva podrá ser para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios y su duración se limitará al tiempo imprescindible y necesario para el cumplimiento de los fines de competencia de la AGE.

²²⁰ Vide STS de 19-10-2009, Rec. 446/2007, Id Cendoj: 28079130052009100545.

- La reserva podrá ser para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios y su duración se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines a que se refiere el apartado anterior (artículos 47.2 de la Ley de Costas y 101.2 de su Reglamento).
- La solicitud de reserva deberá ir acompañada del proyecto de las obras e instalaciones o, en caso de inexistencia de las mismas, de la definición de usos o actividades que se van a desarrollar sobre la zona afectada (artículo 101.4 del Reglamento).
- La reserva no podrá amparar en ningún caso la realización de otros usos o actividades distintas de las que justificaron la declaración (artículo 48.2 de la Ley de Costas y 102.1 de su Reglamento).
- Las obras e instalaciones, o los usos o actividades, para los que se declaró la reserva no podrán ser modificados durante la duración de la misma. Su modificación tendrá idéntica tramitación que la solicitud inicial (artículo 101.8 del Reglamento).

La declaración de zona de reserva debe realizarse mediante acuerdo del Consejo de Ministros (el art.47 se refería a que debía de hacerse de acuerdo con las normas previstas en el art. 34 LC o, en su defecto, por acuerdo del Consejo de Ministros, pero aquel fue declarado inconstitucional por STC 149/1991) y dicha declaración prevalece sobre cualquier otra utilización y lleva aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios de cualquier derecho preexistente que resulte incompatible con ella (se refiere la norma, por ejemplo, a un inmueble de DPMT sobre el que exista una concesión o una autorización de características incompatibles con el uso que la Administración del Estado pretenda sobre los terrenos objeto de la reserva).

El Consejo de Estado en su Dictamen de 22 de febrero de 2007²²¹ calificaba la regulación de las reservas en la LC como de una regulación parca y que «*apenas se ve completada por lo dispuesto en los preceptos reglamentarios correspondientes*».

²²¹ Vide Dictamen de 22-02-2007, número de expediente 2397/2006 (Medio Ambiente), Referencia: 2397/2006. Procedencia: Medio Ambiente. Asunto: *Expediente sobre responsabilidad patrimonial*

Lo cierto es que el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19-10-2009, Rec. 446/2007, ya citada, advierte que la declaración de reserva debe estar suficientemente justificada y no puede ser *«formulada con notable amplitud»*. El enunciado de los usos que se pretenden llevar a cabo con la reserva no puede hacerse de forma genérica e imprecisa pues la observancia de la finalidad de este instrumento opera *«como elemento de control de la legalidad de la actuación y como condición para la propia persistencia de la reserva»*. Por supuesto la reserva no puede hacerse *«por tiempo indefinido»* pues con ello la finalidad de la reserva no queda debidamente acotada y *«resulta difícilmente conciliable con la protección del dominio público marítimo-terrestre»*.

La sentencia, tras señalar que *«la preservación y protección del dominio público marítimo-terrestre es un valor prevalente, de manera que la actuación administrativa sobre el mismo debe tender, entre otros fines, a asegurar su integridad y a su adecuada conservación y protección (artículo 2.a de la Ley de Costas)»*, anula (no declara la nulidad radical) el acuerdo de declaración de reserva porque incurre en las notas de generalidad e imprecisión y porque *«pretende posibilitar la realización de obras y instalaciones que inevitablemente van a desnaturalizar los terrenos demaniales haciéndoles perder de forma irreversible aquellas características naturales que determinaron su inclusión en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre»*.

El TS entiende que *«el objetivo perseguido de estimular el relanzamiento económico del área de la Bahía de Cádiz sea un fin legítimo y merecedor de respaldo»* pero –y esto es básico– *«para que la declaración de reserva sea ajustada a derecho debe quedar debidamente justificado que las actividades e instalaciones allí contempladas han de asentarse en terrenos de dominio público porque, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación»*, es decir no basta con que resulte propicia o ventajosa la ubicación de las actividades e instalaciones en el ámbito del demanio; es imprescindible la justificación de que aquellas, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. En el expediente de declaración de reserva objeto de la sentencia existía un informe del Abogado del Estado en el que se indicaban varios *«ejemplos de actividades o instalaciones cuya ubicación natural, acaso la única posible, es en terrenos de dominio público (se*

interpuesta por [...], por los daños y perjuicios, cuantificados en 38.839,07 €, sufridos como consecuencia del accidente ocurrido el 10 de agosto de 2003, en la playa de Illetas, término municipal de Calviá (Mallorca). Fecha de aprobación: 22/02/2007 (BOE Documento CE-D-2006-2397).

citan allí empresas de construcción naval, actividades de manipulación o transformación de pescado, instalaciones de producción de energía eléctrica que aproveche la fuerza motriz de las mareas, actividades de estudio o investigación oceanográficas y del medio ambiente marítimo-terrestre, etc.)». Sin embargo, la Sala del TS considera que la declaración era tan genérica que permitía la ubicación y establecimiento de otras empresas y actividades que nada tienen que ver con las señaladas como ejemplo en el expediente.

La reserva es concebida por el Alto Tribunal en esta sentencia como un paréntesis en el régimen del dominio público y, cuando acaba la reserva, vuelve la normalidad a ese régimen. Así lo declara en su F.D. Octavo:

«OCTAVO.- Es cierto que los preceptos legales y reglamentarios que antes hemos transcrito no imponen a la reserva un límite temporal tasado; pero la exigencia de que quede debidamente señalada la finalidad para la que se constituye (artículos 47.1 de la Ley de Costas y 101.1 de su Reglamento) y de que se concreten las obras e instalaciones o, cuando menos, los usos o actividades que se van a desarrollar sobre la zona afectada (artículos 47.2 de la Ley de Costas y 101.2 y 4 de su Reglamento), así como la prohibición de que a su amparo se realicen otros usos o actividades distintas (artículo 48.2 de la Ley de Costas y 102.1 de su Reglamento), y, en fin, la indicación de que la duración de la reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines previamente señalados (artículos 47.2 de la Ley de Costas y 101.2 de su Reglamento), son notas todas ellas que confieren a la reserva demanial un carácter temporal y transitorio, en el sentido de que su constitución supone la apertura de un paréntesis durante el cual se altera el régimen ordinario del dominio público pero que, como todo paréntesis, está llamado a cerrarse».

Por tanto, llega a afirmar el Tribunal que es posible una «reserva para fines distintos de la mera preservación, pero habrán de autorizarse siempre que no sean incompatibles con dicha preservación, de forma que se cierre toda posibilidad de retorno a la situación anterior».

Tras la transcrita sentencia del TS que anula la declaración de reserva aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, la Administración General

del Estado, Junta de Andalucía, Diputación de Cádiz y Ayuntamiento de Puerto Real, todos miembros del "Consortio Aletas" (Consortio de actividades logísticas, empresariales, tecnológica, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz), acordaron promover los estudios necesarios para verificar la compatibilidad de *«configurar una zona de actividades logísticas relacionada con las instalaciones portuarias del puerto de la Bahía de Cádiz, soportada en parte sobre terrenos de dominio público marítimo-terrestre»*.

Tras estos estudios, se dictó el Acuerdo del Consejo de 13 de febrero de 2015 por el que se declara una reserva sobre parte del dominio público marítimo-terrestre situado en "Las Aletas", Puerto Real (Cádiz), publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 83, de 7 de abril de 2015; Acuerdo que, posteriormente, fue objeto de recurso contencioso ante el Tribunal Supremo, Rec. 819/2015 y en el que recayó Sentencia en fecha 31 de marzo de 2017²²². Por esta sentencia, el TS declara de nuevo, la nulidad, del Acuerdo del Consejo de Ministros que declaró la reserva pues, *«sobre la Administración del Estado pesa -cuando decide reservarse la utilización de determinadas pertenencias del demanio- el deber de justificar que razonablemente no existía otro lugar, ajeno al demanio, que fuera apto para el cumplimiento del fin que es causa de la reserva»* y, en este caso, la reserva se constituye sobre terrenos ajenos al puerto, y las previsiones para la recuperación de los terrenos a su estado anterior a la constitución de la reserva *«son ciertamente escasas y sumamente genéricas»*.

Tras una declaración de reserva, la pérdida de las características naturales, no presupone la pérdida de demanialidad del inmueble objeto de aquella, *«ya que ello supondría dejar sin efecto alguno las previsiones del artículo 132 de la Constitución y de la propia LC; buena prueba de ello es que, como se dice en el escrito de consulta, se ha otorgado, a modo de título habilitante para la ocupación de la zona marítimo-terrestre como zona de servicio del aeropuerto, una reserva demanial, figura que, con-*

²²² Vide STS de 31 de junio de 2017, Rec. 819/2015, Id Cendoj: 28079130052017100129.

forme resulta de los artículos 47 y 48 de la LC y de los artículos 101 y 102 de su Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (RC), presupone el mantenimiento de la demanialidad de los bienes de la zona marítimo-terrestre»²²³.

3.4. Las concesiones de DPMT.

Ejemplo de uso privativo del dominio público es la concesión demanial que constituye el «*título jurídico habilitante para el uso o aprovechamiento privativo, exclusivo y excluyente, de un bien de dominio público, transfiriendo al concesionario no la titularidad de dicho dominio, sino el derecho (de carácter real y administrativo) al aprovechamiento*»²²⁴. Por su parte, RODRÍGUEZ LÓPEZ²²⁵, citando a PÉREZ CONEJO, define la concesión administrativa de dominio público como «*aquel título jurídico mediante el que la Administración otorga a un particular un derecho real, consistente en usar y aprovechar, de forma excluyente, bienes de dominio público en beneficio de la actividad del particular y de la colectividad*».

Tradicionalmente en el Derecho español se han distinguido tres modalidades de concesión diferentes: (i) la concesión de dominio público; (ii) la concesión de obra pública, y (iii) la concesión de servicio público. En ocasiones, aunque no siempre, la concesión demanial, es decir, el derecho al aprovechamiento privativo y excluyente de un bien de dominio público puede estar ligada a una concesión de servicio público o a una concesión de obra pública, de tal manera que, para la realización del servicio público o de la obra, resulta necesaria la ocupación y aprovechamiento del bien demanial.

²²³ Vide Dictamen de la Abogacía General del Estado de 24 de mayo de 2011 (ref.: A.G Entes Públicos 40/11). Ponente: Luciano Mas Villarroel.

²²⁴ Vide Dictamen de la Abogacía General del Estado de 22 de septiembre de 2009 (ref.: A.G.Estado. Medio Ambiente y M. Rural y Marino 7/09). Ponentes: Luciano J. Mas Villarroel y Francisco Sanz Gandasegui.

²²⁵ Vide Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas*, o.cit., p. 178.

3.4.1. Las concesiones de régimen ordinario de la Ley de Costas.

En nuestro caso, me refiero aquí a la concesión de dominio público y, como especialidad dentro de ella, a la concesión de dominio público marítimo-terrestre. Este tipo de concesiones son reguladas en la LC 1988, Capítulo V, artículos 64 y ss., señalando el art. 64 que toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables (o con instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años) estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado²²⁶ y el concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión, garantizándose en estos terrenos, el libre acceso y tránsito de las autoridades y funcionarios competentes cuando fuera necesario por razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre y para el cumplimiento de las demás funciones que tengan atribuidas.

Hay que tener en cuenta lo previsto en el art. 32 LC y 61 del RGLC que establecen que únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Se pueden considerar en este supuesto las actividades o instalaciones que desempeñan una función o prestan un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio. Es preciso señalar, igualmente, que el otorgamiento de la concesión no tiene carácter reglado, por lo que podrán denegarse las solicitudes de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se opongan de manera notoria a lo dispuesto en la normativa en vigor (art. 75.1 RGLC) y se considerará que esto ocurre cuando la utilización del dominio público marítimo-terrestre se pretenda para usos no permitidos por la LC, o que produzcan daños irreparables o de difícil reparación en el dominio público marítimo-terrestre. El uso preferente y privativo del dominio público por parte del concesionario

²²⁶ Recordemos que en el caso de las CCAA de Cataluña y de Andalucía éstas tienen traspasadas las competencias para el otorgamiento de concesiones en DPMT, a excepción de las concesiones de la Disposición Transitoria Primera de la LC.

frente al resto de la colectividad debe hacerse con carácter excepcional o extraordinario *«lo que supone que la Administración debe valorar con todo rigor en cada caso las circunstancias determinantes antes de otorgar la concesión»* (STS de 29 de mayo de 1997, Rec. 5298/1992). Por tanto, la discrecionalidad está presente en el momento del otorgamiento de las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre pues *«se refiere a la valoración de los intereses públicos en juego, desde el prisma de la protección del demanio y la salvaguardia de los intereses generales a los que este sirve»* y de ahí que *«la Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre aún cuando se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas (así, artículo 35.2 de la Ley de Costas), porque tanto la denegación como el otorgamiento de estas concesiones ha de basarse en la satisfacción de un interés público, es decir de un fin público ligado a la gestión estatal del dominio público marítimo-terrestre»* (STS de 31 de octubre 2012, Rec. 5924/2009).

El nuevo artículo 33.6 LC ha introducido la distinción entre tramos *naturales* y *urbanos* de las playas y, en función de una u otra categoría, los usos sobre los mismos serán de mayor o de menor intensidad²²⁷. Esta distinción introducida por la Ley 2/2013 la veremos con más detenimiento en el Capítulo 3 de este trabajo por lo que me remito a ese epígrafe.

El otorgamiento de la concesión no exime a su titular de obtener las concesiones o autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones Públicas ex art. 65.1 LC, por lo que, en ocasiones, resulta preciso la concurrencia de otras licencias o, incluso, de otros títulos concesionales que deban otorgar otras Administraciones y que permitan la actividad o uso objeto de la concesión (art. 133 RGLC). Y es que *«la Ley de Costas de 1988 y su Reglamento de ejecución no contienen una regulación específica ad hoc del supuesto de superposición y coexistencia de títulos concesionales sobre la misma porción del dominio público marítimo-terrestre, más lo cierto es que tampoco existe ningún precepto que excluya o prohíba tal posibilidad. Al contrario, el artículo 66 de la Ley puede interpretarse en el sentido de que permite tal hipótesis, cuando establece en su apartado 1º que "las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y*

²²⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 5.

dejando a salvo los derechos preexistentes”, pues, en efecto, al amparo de este precepto cabría otorgar una segunda concesión sobre el mismo terreno demanial siempre y cuando de ello no se siguiera ningún menoscabo en los derechos del primer concesionario, esto es, siempre y cuando una y otra concesión fueran pacíficamente compatibles»(STS de 31 de octubre de 2012, Recurso 5924/2009).

Esta cláusula de “sin perjuicio de terceros”, que significa genéricamente la irresponsabilidad de la Administración si el otorgamiento de la concesión afecta a derechos legítimos de terceros, en realidad, como dice LÓPEZ MENUDO²²⁸, «*sólo alcanza a dar al tercero lo que cualquier sujeto legitimado puede hacer: acudir a los tribunales*».

En cuanto a los plazos máximos por los que se podrán otorgar las concesiones, la LPUSL, como veremos en otro capítulo, modifica el apartado 2 del artículo 66 LC y amplía considerablemente la duración de las concesiones, que pasan de los 30 años que, como máximo, permitía la ley, a un plazo que no podrá exceder de los 75 años, en función de los usos o actividades a las que estén destinadas (art. 133 RGLC). Así:

- a) Usos destinados a actuaciones ambientales: hasta un máximo de 75 años.
- b) Usos que desempeñan una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: hasta un máximo de 50 años.
- c) Usos que presten un servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio: hasta un máximo de 30 años.

Con carácter previo al otorgamiento de la concesión, la Administración debe abrir un periodo de información pública y hacer un ofrecimiento de condiciones al peticionario para que las acepte o no (el silencio del peticionario significa la aceptación de las condiciones), señalando el art. 67 LC que, si el concesionario acepta las condiciones y, posteriormente, las impugna, la Administración está facultada para declarar extinguido el título (excepto cuando las cláusulas impugnadas sean ilegales).

²²⁸ Vide Francisco LÓPEZ MENUDO, «La vieja cláusula “sin perjuicio de tercero” y la Administración del porvenir», en *Revista de Administración Pública, España*, 191, 2013, p. 479.

La necesidad de transparencia, publicidad, objetividad, imparcialidad y concurrencia competitiva del procedimiento de concurso para el otorgamiento de las concesiones es declarada por el art. 75 LC y art. 158.1 del RGLC 2014 (el Reglamento acota este requisito a las concesiones sobre actividades de servicios sobre el dominio público marítimo). Para estas licitaciones necesarias, los Pliegos de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones deben ser aprobados por la Administración competente, según dispone el artículo 73 LC²²⁹ y el art. 160 RGLC 2014.

El Pliego actualmente en vigor aplicable a las concesiones demaniales ordinarias –utilizado con las modificaciones necesarias para su adaptación a la LC 1988, tanto por la Administración del Estado como por las CCAA en el ejercicio de sus competencias– fue aprobado por Orden Ministerial de 8 de noviembre de 1985 (BOE de 19 de noviembre de 1985), mientras que se aprobó en el año 2007 otro Pliego para el caso de las concesiones de la D.T. Primera LC, modificado posteriormente en el año 2018.

Las concesiones, según dispone el art. 77 LC, pueden ser modificadas cuando se hayan alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento, en los casos de fuerza mayor (a petición del titular) y cuando lo exija su adecuación a los planes o normas correspondientes (solo en este caso el concesionario titular tendrá derecho a indemnización a valorar conforme al art. 89 LC y supletoriamente conforme a lo dispuesto en la legislación expropiatoria). Por otro lado, el art. 78 LC dispone que se extinguirán las concesiones por: (a) vencimiento del plazo; (b) revisión de oficio en los casos previstos en la LPA; (c) revocación por alteración de los supuestos físicos existentes en el momento del otorgamiento, cuando no sea posible la modificación del título; (d) renuncia del adjudicatario aceptada por la Administración y siempre que no tenga incidencia negativa sobre el DPMT o su utilización o cause perjuicios a terceros; (e) por mutuo acuerdo; (f) extinción de la concesión de servicio público que haya servido de soporte al título concesional; (h) por caducidad; (i) por el rescate de la concesión; (j) por incurrir el concesionario en prohibición de contratar; (k) por falta de comunicación expresa en los casos de transmisión mortis causa de la concesión; (l) por falta del reconocimiento

²²⁹ Hay que tener en cuenta que el artículo 91.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas señala que, en defecto de condiciones generales, las concesiones y autorizaciones se ajustarán a las que se establezcan por el Ministro titular del departamento al que se encuentren afectados los bienes o del que dependan los organismos públicos que sean sus titulares o que los tengan adscritos.

previo por la Administración, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión, en los casos de transmisión inter vivos o mortis causa de la concesión y (m) por revocación cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar.

Las concesiones ordinarias de la LC otorgadas en España, a fecha 30 de junio de 2019, ascendían a 11.185, mientras que fueron denegadas 2.196. Hay que tener en cuenta que en estos datos se incluyen también los informes favorables y/o desfavorables al otorgamiento o denegación de la concesión en Andalucía y Cataluña, pues desde 2018, son estas CC.AA. las que las otorgan. De hecho, en el año 2018 se informaron favorablemente 191 expedientes remitidos por Andalucía y Cataluña y 72 en el año 2019²³⁰.

En el caso de Andalucía, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía ha tramitado 461 expedientes de concesiones ordinarias desde el año 2012 hasta diciembre de 2019, correspondiendo 26 expedientes a la provincia de Almería y la provincia con mayor número de expedientes a esa fecha de diciembre de 2019 es Málaga con 116²³¹.

3.4.2. Concesiones de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas: una verdadera expropiación.

La LC de 1988 supuso un extraordinario avance en la protección del DPMT pero el legislador se encontró con el problema de la adquisición de las pertenencias e inmuebles de dicho dominio que, a su entrada en vigor, se encontraban legítimamente ocupados por particulares y/o con títulos inscritos en el Registro de la Propiedad. Y ello

²³⁰ Datos facilitados en octubre de 2019 por la Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre. Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Ministerio para la Transición Ecológica. En estos datos sólo se tienen en cuenta otorgamientos y denegaciones de concesiones nuevas. No se toman en consideración las prórrogas, modificaciones, extinciones, etc., de concesiones actualmente en vigor.

²³¹ Datos obtenidos de la aplicación de la web de la Junta de Andalucía <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/publiweb/RCL> (consultada el 8-3-2020).

teniendo en cuenta que la circunstancia de que el deslinde articulado en la Ley, una vez aprobado, declara la posesión y titularidad a favor del Estado, sin que las inscripciones del Registro puedan oponerse a tal titularidad demanial (art.13 LC) y es título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registradas contradictorias con el deslinde (art. 13.2 LC).

Debemos tener en cuenta que la LC supuso una inversión de la carga de la prueba respecto al régimen jurídico anterior. Así, el artículo 6.3 de la LC de 1969 decía que *«La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo treinta y cuatro de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones Judiciales pertinentes»*. Es decir, que los efectos jurídicos del deslinde son distintos para la LC de 1969 y para la de 1988²³², de tal manera que tras la LC 1988 *«el particular que ostenta una situación registral contradictoria con el deslinde efectuado debe ejercitar acciones judiciales frente a la Administración, conforme al régimen jurídico establecido en los artículos 13 y 14 de la LC. [...] y en los tramos de costa no deslindados, se difiere la efectividad de este régimen jurídico»*²³³.

DESDENTADO ROCA²³⁴ dice que el legislador optó por *«un sistema de coste cero consistente en el otorgamiento de concesiones compensatorias, es decir, en la conversión de los derechos de propiedad en derechos concesionales por un amplio periodo de tiempo (treinta años prorrogables por otros treinta) y sin abono de canon»*. Podría haberlo hecho por un sistema de expropiación normal como hubieran preferido

²³² Vide STS de 30 de junio de 2006, Rec 2318/2003, Id Cendoj: 28079130052006100586, F.J.Tercero.

²³³ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.222.

²³⁴ Vide Eva DESDENTADO ROCA, «La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», en *Revista de Administración Pública*, 193, 2013, p. 47. En sentido contrario, Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y costas en el Derecho español», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley...*, o.cit., p. 73.

algunos²³⁵ o por cualquier otro utilizado en otros países, como el sistema de relocalización de usos y edificaciones aplicado en Nueva Zelanda o en Francia, o el de permuta de fincas usado en algunos casos para los Parques Nacionales en Estados Unidos. Es claro que la larga dejación de funciones de la Administración del Estado durante tantos y tantos años, que dio lugar a la importante ocupación de numerosos espacios del litoral por parte de los particulares, hacía económicamente inviable acudir al simple pago a los particulares de la correspondiente indemnización por la pérdida de su propiedad (se califique esta como dominio degradado o no²³⁶).

En definitiva, se optó por un régimen transitorio tildado por PÉREZ GÁLVEZ como «*absolutamente innovador y controvertido*»²³⁷, adjetivos con los que estoy absolutamente de acuerdo pues, efectivamente, no existen precedentes de mecanismos parecidos en la legislación española que nacieran para “recuperar” porciones de dominio público. Sólo he podido encontrar un antecedente que, aun no siendo exactamente igual, sí considero que merece la pena destacarlo por su novedad, si bien es cierto que no perseguía la indemnización del anterior titular del inmueble. Me estoy refiriendo a que la Ley de Costas de 1969 preveía que los propietarios que tuvieran inscrito su inmueble en el Registro de la Propiedad y se allanaran a la acción reivindicatoria que planteara la Administración podrían convertirse en concesionarios. Así lo proclamaba la Disposición Transitoria Segunda de la LC 1969:

«Los titulares inscritos que se allanaren a las acciones reivindicatorias previstas en esta Ley podrán solicitar la oportuna concesión que legalice su situación, y el Ministerio de Obras Públicas, o el de Comercio, en su caso, la otorgarán salvo en el supuesto de que represente perjuicio notorio para los intereses públicos».

²³⁵ Vide Carlos SÁNCHEZ DE LA MADRID Y AGUILAR, *Comentarios a la Ley de Costas*, Editorial: Copicentro, (Málaga), 1989, p. 288: «Lo cierto es que, ante la situación creada, el nudo gordiano debió cortarse mediante la expropiación de los derechos derivados de la sentencia» (refiriéndose a la sentencia judicial firme de la DT 1ª.1 LC).

²³⁶ El Tribunal Supremo en STS de 6 de julio de 1988, la Sala 1ª, decía que «[...] de conformidad con el artículo 132.2 de la Constitución no es posible dudar acerca del carácter demanial de esos bienes[...]», aunque «[...] en virtud de los artículos 9 y 33.3 ambos de la Constitución española tampoco puede desconocerse el principio de legalidad, y el que prohíbe la confiscación respectivamente[...]» y terminaba señalando que: «[...] se trata, bien de la transmisión de un "dominio degradado", bien de un "derecho real atípico"[...]».

²³⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y costas en el Derecho español», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley...*, op.cit., p. 71.

Sobre esta disposición de la LC 1969 se pronuncia la STSJ ICAN 3423/2007, de 3 de abril de 2007, Rec. 1376/2003, Id Cendoj: 35016330022007100288, en estos términos: *«La Ley de Costas de 26 de abril de 1969, decía en su 6.3 que la resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas (sobre el deslinde) será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes, mientras que la Disposición Transitoria 2. a) preveía que cuando "los titulares inscritos que se allanaren a las acciones reivindicatorias previstas en esta Ley podrán solicitar la oportuna concesión que legalice su situación", lo cual, como advirtió el Tribunal Supremo, suponía una especie de invitación a la transacción en la que la Ley prevé recíprocas compensaciones. Pero es claro que para que pueda darse tenía que haber un proceso reivindicatorio en marcha».*

La concesión contemplada en la D.T. Segunda de la LC 1969 no era automática sino que necesitaba lógicamente que la Administración hubiera accionado en los tribunales frente al titular inscrito como dijo la STS 7799/1991: *«[...] de ahí que no pueda estimarse los términos en que se encuentra redactado el referido párrafo 3.º de la disposición transitoria segunda, de la Ley 28/1969, más que como una «expectativa» que no se manifiesta sino con la concesión, lo que exige previamente no sólo la exteriorización de la voluntad, sino que se manifieste la concesión positivamente o bien, que si se deniega -tácita o expresamente-, que se impugne tal acto y se alcance para sí mismo o si se hubiese concedido a otro u otros el uso o aprovechamiento de esos bienes, cuyo allanamiento se hizo, sólo gozar de una posible prevalencia, momento en que el contenido económico que de la «concesión» se deriva o emana, puede ser computado como activo patrimonial, porque esa posibilidad sólo se manifiesta cuando la «concesión» de uso de bienes de dominio público llegue a tener realidad. Y añade « de acuerdo con un análisis interpretativo de la norma aplicable, es la posibilidad de alcanzar una «concesión» sobre unos bienes determinados, los que son motivo de allanamiento, allanamiento que se produce frente a una acción «reivindicatoria», típica acción de reintegración del dominio pleno por quien es su legítimo propietario; posibilidad concesional que sólo asigna al que se allanó, una preferente asignación, frente a otros o la posibilidad de obtener «su concesión directa».*

Es cierto que se precisaba la previa reivindicatoria por parte del Estado pero en el proyecto de Ley de 1969 la D.T. tercera se refería a que *«Durante el plazo de un año, a contar desde la aprobación del deslinde o desde la promulgación de esta Ley respecto de las zonas cuyo deslinde se halle realizado y aprobado, quienes ostenten pretensiones de dominio sobre terrenos incluidos en la zona marítimo-terrestre o en las playas podrán presentar los títulos en que se funden ante el Ministerio de Obras Públicas, haciendo las alegaciones que estimen pertinentes en defensa de aquellas pretensiones»*, de tal manera que:

«1. Cuando se trate de titulares inscritos en el Registro de la Propiedad se reconocerá el dominio pretendido si la inscripción del interesado o de aquellos de quienes traiga causa, tiene treinta o más años de antigüedad en 1° de enero de 1.967;

2. Cuando se aporten por los interesados títulos fehacientes referentes al dominio que no se hallen inscritos en el Registro de la Propiedad o no reúnan las condiciones señaladas en el párrafo anterior, el Ministerio de Obras Públicas denegará el reconocimiento de dominio, pudiendo los interesados solicitar la oportuna concesión que legalice su situación. El Ministerio de Obras Públicas la otorgará; salvo el caso excepcional de que represente perjuicio notorio para los intereses públicos.

3. En los demás supuestos, la solicitud que pudieran deducir los interesados en orden a legalizar su situación mediante concesión administrativa, será discrecionalmente ponderada por el Ministerio de Obras Públicas, o por el de Comercio, cuando se trate de corrales de pesca, viveros, parque de cultivos, cetarias y depósitos reguladores de moluscos y crustáceos o concesiones en el mar territorial o de su lecho y subsuelo y en el lecho y subsuelo del mar adyacente o en las zonas a que se refiere el número 3 del artículo 11».

Afortunadamente esta redacción no se mantuvo en el texto final pero la aprobada y antes comentada hacía un reconocimiento claro de las propiedades privadas, a través de la posibilidad de concesión que, siguiendo el espíritu que latía en el proyecto solo se otorgaría respecto de usos que no podían tener otra ubicación (*corrales de pesca, viveros, parque de cultivos, cetarias, etc.*).

Sea como fuere, a mi entender, la D.T. Segunda de la Ley de 1969 es, como digo, un antecedente (en cuanto al sistema que no en cuanto a la finalidad) del sistema compensatorio establecido después en la D.T. Primera de la LC de 1988, al menos, en cuanto a la fórmula de la conversión del título de propiedad en una concesión administrativa.

El régimen escogido por el legislador en la LC 1988 es el previsto en la Disposición Transitoria Primera LC, mediante el que, en determinados supuestos regulados en la ley, la pérdida de la propiedad se compensa con el otorgamiento de una concesión de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, prorrogables por otros treinta, y por «*los usos y aprovechamientos existentes*», sin que el titular tenga obligación de abonar canon alguno. Es decir, el derecho de propiedad –reconocido como tal en la propia Disposición y así lo recuerda el TC²³⁸– se transforma en el derecho concesional citado. Ya no se habla de “derechos adquiridos” sino más bien de “derechos preexistentes” y de “usos y aprovechamientos existentes”.

Este régimen transitorio fue tildado por algunos ²³⁹ como bastante complejo y su objetivo era «*conjugar el respecto a los derechos preexistentes con la aplicación inmediata de la nueva regulación legal*». La propia Exposición de Motivos de la LC 1988 lo justificaba diciendo que «*con los criterios de la nueva Ley se evita, por una parte, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración Urbanística y, por otra parte, se excluye también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación*». Es decir, se apoya en argumentos, sobre todo económicos, para la regulación de esta solución transitoria, amén, claro está, de motivos de dificultad urbanística no suficientemente explicados, en mi opinión.

La constitucionalidad de este régimen transitorio fue puesta en duda, imputándosele genéricamente la infracción del art. 33.3 C.E., por cuanto, a juicio de quienes

²³⁸ Vide STC 149/1991, de 4 de julio: «*La norma acepta, como ya hemos dicho, la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre*».

²³⁹ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «*La Ley de Costas de 1988: aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma*», en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL (ed. lit.), María Carmen NÚÑEZ LOZANO (ed. lit.), *Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, 2015, p. 186.

formulaban tal imputación, supone una privación legislativa de derechos dominicales sin la consiguiente y preceptiva indemnización. La STC 149/1991 a este respecto concluyó diciendo *«Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada ope legis, por la privación del título dominical»*.

Y en cuanto a la insuficiencia o no de esta compensación, el TC concluyó que *«La singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada, de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público, hacen imposible entender que la indemnización ofrecida, dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno, no represente, desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal un equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares»*²⁴⁰.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la concesión se otorga para los usos y aprovechamientos existentes por lo que, si no existe ningún uso o aprovechamiento la compensación se limita al escaso derecho de preferencia para la obtención de concesiones en la zona, sujetas a los plazos máximos normales y con obligación de pagar canon. Además, un sector de la doctrina ha dicho que *«la aplicación a la misma de la regulación establecida para las concesiones ordinarias de costas incidían también negativamente en la suficiencia de la concesión como equivalente económico, pues indudablemente el valor de la concesión es muy inferior si se entiende que la misma es*

²⁴⁰ Vide sobre la vertiente constitucional de la expropiación forzosa, Vicente J. ALVAREZ GARCÍA, «Las garantías constitucionales de la expropiación forzosa», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 16, 2007.

intransmisible inter vivos, que el titular ha de correr con los costes posteriores de demolición de las construcciones y que procede la caducidad en los mismos supuestos previstos para la concesión ordinaria»²⁴¹.

Por otro lado, la concesión compensatoria equivaldría para algunos sólo al 94 % del valor de la propiedad, si la concesión se otorga por 30 años y aumenta a un 99,67 %, si es por 60 años, según la siguiente fórmula de ZORÍO BLANCO²⁴² :

«Supongamos que el inmueble de un propietario tiene un valor C. El capital C produciría una renta anual Cr, considerando un interés de mercado r. El valor de cualquier propiedad es la suma de los valores del usufructo y de la nuda propiedad. Para un periodo de n años:

$$C = \underbrace{Cr}_{\text{propiedad plena}} \underbrace{\left(1 + \frac{1}{1+r} + \dots + \frac{1}{(1+r)^{n-1}} \right)}_{\text{usufructo}} + \underbrace{\frac{C}{(1+r)^n}}_{\text{nuda propiedad}}$$

Si la Administración otorga concesión por n años sin cobro de canon, indemniza al propietario expropiado con el usufructo que equivale a:

$$C (1 - (1+r)^{-n})$$

Supongamos:

$$\left. \begin{array}{l} n = 30 \\ r = 0,10 \end{array} \right\} \begin{array}{l} \text{usufructo} = C (1 - (1,1)^{-30}) = \\ = 0,9427 C \end{array}$$

$$\left. \begin{array}{l} n = 60 \\ r = 0,1 \end{array} \right\} C (1 - (1,1)^{-60}) = 0,9967 C \quad \gg$$

Que el régimen compensatorio de la DT 1ª LC es una auténtica expropiación creo que no ofrece la menor duda ya a nadie. Ahora bien: de todas las expropiaciones

²⁴¹ Vide Eva DESDENTADO DAROCA, «La Reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», en *Revista de Administración Pública (RAP)*, 193, enero-abril 2014, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 51.

²⁴² Vide Valeriano ZORIO BLANCO, «Dominio público marítimo y marítimo-terrestre», en *Revista de Obras Públicas*, octubre de 1989, p.745.

especiales, esta es una de las que resultan más llamativas y sui generis por distintos motivos.

La propia denominación que le da el legislador ya supone una especialidad pues no se atrevió a llamar expropiación a este mecanismo regulado en la Disposición Transitoria Primera LC. La conversión de un derecho de propiedad pleno en una mera concesión administrativa se ha calificado de expropiación legislativa ya que esa conversión, según la STC 149/1991, no ha tenido lugar en virtud del art. 132.2 de la Constitución sino de la propia Ley de Costas y GARCÍA DE ENTERRÍA²⁴³ denomina a este régimen de conversión como "*operación nacionalizadora*" o "*Ley de nacionalización*". Estamos ante una expropiación en la que el legislador establece la causa expropiandi y la acuerda aunque deja para un momento posterior la determinación y pago del justiprecio a través de la aplicación del régimen transitoria de la ley.

El artículo 132 de la Constitución Española de 1978 utiliza la expresión «*en todo caso*» cuando se refiere al dominio público, expresión que da cuenta de la importancia esencial o de la necesidad del dominio público, de tal manera que, al ser la zona marítimo-terrestre y las playas "en todo caso" dominio público, dicho dominio es incompatible con cualquier derecho de propiedad sobre aquellos bienes, aunque se hubiera reconocido por sentencia judicial firme.

El texto constitucional se limita a integrar en el dominio público del Estado los espacios enumerados en el art. 132.2, dejando al legislador que regule su régimen jurídico y por supuesto le encomiende actuaciones ulteriores para «*delimitación de sus confines*», mandato constitucional que sustentó la promulgación de la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Sin embargo, la Ley sectorial, dejando a salvo lo dispuesto en su art. 3 que declara dominio público marítimo-terrestre los bienes ya mencionados en el art. 132 de la CE, amplía sustancialmente dicho dominio, extendiendo los conceptos de ZMT y playa y añadiendo otros bienes (art. 4) por determinación legal. Esta ampliación, defendida por parte de la doctrina, ha sido también objeto de crítica por algunos autores que llegan

²⁴³ Vide Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas», en *Revista de Administración Pública*, 141, 1996, p. 147.

a considerar "abusivo y carente de respaldo en nuestra tradición jurídica" alguna de estas ampliaciones.

El Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de diciembre de 2001, Rec 4380/1995, señala que las concesiones sobre el dominio público atribuyen a su titular un derecho real, cuya privación por parte de la Administración requiere de un procedimiento con todas las garantías, que puede dar lugar a indemnización, y añade: «*Si bien es cierto que dadas las particularidades propias del demanio marítimo, y del derecho expropiado, la expropiación presenta en estos casos peculiaridades respecto de otros bienes o derechos, no por ello queda excluido el régimen común, en aquello que no esté regulado de forma expresa para el rescate de concesiones*».

La Ley de Expropiación Forzosa, en su Exposición de Motivos, dice que «*Al concebirse la ley general de expropiación prácticamente, como limitada a las obras públicas del Estado, la Provincia y el Municipio, el legislador se ha visto obligado a regular los supuestos especiales de la expropiación por normas especiales, si bien con frecuencia, allí donde la excepción ha parecido innecesaria, ha adoptado el procedimiento de remitirse a la legislación general*». La LC supone una legislación especial en relación con el instituto de la expropiación forzosa y, por tanto, sus normas prevalecen sobre la legislación general a tales efectos. No obstante, se puede ver en la ley cómo esta se refiere a los distintos requisitos generales contemplados en el procedimiento de la LEF. Así, la LEF, en su art. 9, establece que, para proceder a la expropiación, será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, de tal modo que dicha declaración constituye la "causa expropiandi"; mientras que el art. 10 dice que, además de en los planes de obras del Estado, Provincia y Municipios, la utilidad pública se encuentra implícita, en «*los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa*».

La *causa expropiandi* en el caso de la LC viene establecida por el propio art. 132.2 CE y por la propia ley, pues son estas normas las que establecen las categorías

de bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre, sin que esa utilidad pública, constitucionalmente declarada, pueda ser puesta en cuestión²⁴⁴.

Pero es que, además, la utilidad pública se justifica, como ya hemos dicho, por la necesidad concreta de evitar la existencia de titularidades privadas sobre terrenos de dominio público, de forma que, para cumplir con ese fin ²⁴⁵ había que establecer un mecanismo de compensación de los derechos legalmente adquiridos sobre esa franja de terreno y que legislador dispuso que fuera la transformación del derecho de propiedad en concesión administrativa.

En la obra citada²⁴⁶ ya dijimos que la expropiación operada por la LC es una expropiación de doble vertiente:

- Por un lado, se puede hablar de una expropiación legislativa (acordada directamente por el legislador, en la que éste declara en la propia norma la *causa expropriandi* y establece el objeto de la expropiación); de ahí que, la necesidad de ocupación se

²⁴⁴ Vide STC 149/1991, de 4 de julio (F.J.8.B.a).

²⁴⁵ Exposición de motivos de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, apartado IV: «IV. En las cuestiones de dominio, además de definir la ribera del mar de forma más acorde con su realidad natural, se vuelve a los orígenes de nuestra tradición, recogida en el Derecho romano y medieval, al reafirmar la calificación del mar y su ribera como patrimonio colectivo, siguiendo el mandato constitucional, en concordancia con el artículo 339.1 del Código Civil. La Ley cierra el paréntesis de signo privatizador que inició la Ley de Aguas de 1866, con un equívoco respecto a los derechos legítimamente adquiridos, que no deberían ser otros que los concesionales, continuado por las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, así como por la Ley de Costas de 1969, a pesar de los graves problemas que ya existían en esta época y de la postura contraria y prácticamente unánime de la doctrina. La presente Ley establece la prevalencia de la publicidad de este dominio natural, y posibilita además su inscripción registral, arbitrándose también otras medidas para coordinar la actuación de la Administración y el Registro de la Propiedad, con el fin de evitar los perjuicios ocasionados por su inexistencia. De este modo, se excluye la posibilidad de consolidar la apropiación por particulares de terrenos de dominio público. En esta línea, se ha considerado conveniente eliminar la posibilidad de adquirir la propiedad de los terrenos ganados al mar o de cualquier otra porción del dominio público como consecuencia de la realización de obras, ya que estas actuaciones proporcionan frecuentemente cobertura a operaciones de especulación inmobiliaria, y en todo caso van en detrimento del dominio público. Con la derogación además de la Ley de 1918 sobre paseos marítimos, y derogada ya, por la nueva Ley de Aguas, la de desecación y saneamiento de marismas, de aquella misma fecha, la presente Ley se propone justamente lo contrario; no solo mantener en este dominio público los espacios que reúnen las características naturales del medio, sino además establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de terrenos al dominio público, ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esta calificación demanial».

²⁴⁶ Vide José María CAMPOS DAROCA y Federico VIVAS PUIG, *Justiprecio y expropiación forzosa. Valoraciones, tratamiento procesal, sustantivo y tributario*, opus cit.

declara también en la propia ley en la que se establece la relación concreta e individualizada de los bienes a expropiar, junto con los titulares de los mismos y demás datos identificativos. Esto ocurre cuando se deslindan aquellos bienes marítimo-terrestres por naturaleza (zona marítimo-terrestre, playas, dunas, etc) en los que no hay dudas de su demanialidad porque parezca indiscutible a tenor de su apariencia y de sus límites.

- Por otro lado, podemos estar ante una expropiación administrativa de régimen especial ²⁴⁷, que se diferencia en muchas cuestiones de la expropiación del régimen general, cuando se deslindan esos otros bienes de dominio público marítimo-terrestre que necesitan de su concreta determinación, a través del deslinde, ya que sus límites no son tan concretos y visibles o, de aquellos otros bienes que la ley los declara DPMT por otras razones distintas a su naturaleza (art. 4.7 LC-terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión en dominio público; art.4.8 LC, terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al DPMT; art. 4.9 LC, obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio; art. 4.10 LC, obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima construidas por el Estado, cualquiera que sea su localización, etc.). La práctica del deslinde entonces se convierte en una suerte de declaración de necesidad de ocupación y, tras aquel, se obtiene la relación concreta e individualizada de los bienes a expropiar.

En estos supuestos, la Propuesta de Deslinde, en el que se contiene la delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre, junto con fotografías y datos resultantes de la confrontación sobre el terreno (art. 19 RGLC), aunque no es preceptivo, habitualmente contiene un Anejo de propietarios con sus datos y domicilios que podría considerarse una relación concreta e individualizada, con la salvedad de que no se concreta la superficie que se incluirá en el DPMT o superficie a expropiar y ésta solo puede deducirse de los planos que constituyen la Propuesta. Posteriormente, el acuerdo de incoación del expediente de deslinde debe incluir esa relación de propietarios afectados (art. 12 LC).

²⁴⁷ Vide Eva DESDENTADO DAROCA, *La Expropiación de los Enclaves Privados en el Litoral*, Thomson Civitas, Monografías, 2007, p. 94.

El trámite de información pública por plazo de un mes para presentar alegaciones puede considerarse equivalente al establecido con carácter general en los artículos 18 y 19 LEF. La diferencia radica en que el art. 18 LEF establece que la relación detallada e individualizada ha de publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Provincia en el caso de expropiaciones realizadas por el Estado, mientras que el art. 22 RGLC señala que la providencia de incoación del expediente de deslinde se publicará tan sólo en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente al Servicio Periférico de Costas.

Las razones que se pueden oponer en las alegaciones en el procedimiento expropiatorio general y en el de la LC son parecidas: en el primero se pueden aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores de la relación detallada; oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de ocupación o indicar los *«motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación»* (art. 19 LEF). En la LC (art. 22.2.a) se dice que se podrán *«formular las alegaciones que considere oportunas»* y en el apartado 3 del citado artículo, refiriéndose al trámite de alegaciones tras el acto de apeo del deslinde, se dice que se podrán *«formular alegaciones y proponer motivadamente una delimitación alternativa»*.

La resolución sobre la necesidad de ocupación a la que se refiere el art. 20 LEF, que ha dictarse a la vista de las alegaciones formuladas *«describiendo en la resolución detalladamente los bienes y derechos a que afecta la expropiación, y designando nominalmente a los interesados con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites»*, en el caso de la LC podría ser considerada como la tal el propio Proyecto de Deslinde y su aprobación por Orden Ministerial (art. 13 LC y arts. 24 y 26 RC) porque en el Proyecto se debe incluir un Anejo de Propietarios con sus datos identificativos, fincas catastrales y registrales, etc., así como un apartado en la Memoria *«con descripción de las actuaciones practicadas e incidencias producidas y con justificación de la línea de deslinde propuesta y demás delimitaciones previstas en el art. 19, en función de aquellas y de los informes emitidos y alegaciones presentadas»*.

Respecto a la determinación del justiprecio expropiatorio, en el caso de la LC, está circunscrita al otorgamiento de la concesión de uso o aprovechamiento del DPMT pero, al contrario del régimen general expropiatorio en el que la Administración no

puede inscribir la transmisión de dominio del bien expropiado en el Registro de la Propiedad hasta que no se determina y paga el justiprecio, en el caso de la LC es la Orden Ministerial aprobatoria del Deslinde (equivalente al acuerdo de necesidad de ocupación) el título suficiente para *«rectificar, en la forma y condiciones que se determinan en este artículo, la situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde»* y para que la Administración *«proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público»*²⁴⁸ (art. 13 LC y art.29 RGLC).

Esta diferencia de la LC con respecto al régimen general en cuanto al momento del pago del justiprecio la he criticado por cuanto nada justifica que el particular afectado deje de ser propietario sin que se haya producido previamente el pago. En este caso el otorgamiento de la concesión. Y ello por cuanto no se puede justificar diciendo que estamos ante una expropiación urgente ya que no suele haber necesidad de ocupación inmediata del bien por parte de la Administración expropiante. Sin embargo, no existe solución para evitar esta excepción del régimen general pues sería imposible tramitar el deslinde y, al mismo tiempo, determinar los derechos compensatorios a los afectados, de forma que, al momento que se declarara de titularidad pública el inmueble, se otorgara también la concesión.

La demora que se produce en el pago del justiprecio a través del otorgamiento de la concesión no es una cuestión menor. La Orden Ministerial aprobatoria del deslinde suele incluir un apartado en el que se resuelve *«otorgar el plazo de un (1) año para solicitar la correspondiente concesión a aquellos titulares de terrenos que pudieran acreditar su inclusión en alguno de los supuestos contemplados en el Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas»* y esas solicitudes de concesión son objeto de un procedimiento denominado de *"determinación de derechos"* que no suele ser resuelto en plazo por la Dirección General de Costas. Con ello, los afectados se ven, en muchos casos, avocados a entablar el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional por denegación por silencio de sus solicitudes.

²⁴⁸ Antes de la modificación de la redacción del art. 13 LC por la Ley 2/2013 se decía *"Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente"*. Ya no se considera que la inmatriculación del DPMT sea *"conveniente"* sino absolutamente necesaria.

Esta demora produce una verdadera situación de *precario* en la que el titular afectado mantiene la posesión del bien declarado DPMT, pero desconoce si dicha posesión va a ser objeto de concesión y, por tanto, no puede disponer del bien (recordemos que tras la reforma la concesión es transmisible *intervivos*). Esta situación podría dar lugar a una situación de responsabilidad patrimonial que podría ser merecedora de indemnización²⁴⁹ pues, además, mientras dura esa situación de posesión por el anterior titular sin todavía contar con la concesión, sus posibilidades de uso y de realización de obras y modificaciones en el bien que ha pasado a DPMT se encuentran restringidas o, al menos, claramente disminuidas, y resulta difícil que pueda realizar ningún acto de disposición del bien.

En cuanto a la cuantía del justiprecio puesto que la concesión administrativa se otorga por la administración para los usos y aprovechamientos existentes sobre los terrenos declarados de DPMT es preciso detenernos en qué debe entenderse por uso y aprovechamiento existente, cual es su extensión y a qué momento han de referirse.

Respecto a la suficiencia de la concesión como justiprecio ya me he referido a lo que manifestó el TC en la citada STC 149/1991, de 4 de julio (F.J.8.B.a). También el Tribunal Supremo ha considerado con carácter general que el otorgamiento de la concesión es justiprecio suficiente, aunque ha dejado, en algunos casos, la puerta abierta a reclamar compensaciones complementarias a la concesión administrativa²⁵⁰.

²⁴⁹ El principio de plena indemnidad que debe perseguir la privación singular que se produce con el deslinde lo sanciona la jurisprudencia en sentencias como la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 19 octubre 2005, JUR 2005\261471 «*Acorde con lo anteriormente expuesto sobre la naturaleza de los bienes, para cuyo uso se otorga la concesión que se recurre, y con la finalidad que cumple dicha concesión, esta Sala considera que el plazo de vigencia de la concesión debe tomar como fecha inicial la del otorgamiento de la concesión, pues la demora en la resolución de la solicitud de concesión no puede perjudicar a quien la ha solicitado dentro del plazo legal de un año. Téngase en cuenta que la función que está llamada a cumplir es, como ya se ha dicho, compensatoria del detrimento patrimonial sufrido, por lo que la celeridad que debe mediar entre ese quebranto patrimonial y su compensación debe ser inmediato, para no desvirtuar dicha naturaleza. Es cierto que la parte recurrente ejerció acciones civiles, pero el ejercicio de éstas no impedía a la Administración resolver sobre la concesión solicitada.*».

²⁵⁰ Vide STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6, de 26 junio 2007 (RJ 2007\6579) deniega la indemnización solicitada por los perjuicios derivados de la conversión del título dominical en una concesión de administrativa, aún reconociendo la posibilidad de su existencia, simplemente por no haber sido acreditados: «*SÉPTIMO: Ciertamente la recurrente, al igual que los demás propietarios afectados por la Ley del Suelo (RCL 1976\1192) sufrió un perjuicio por la conversión de su título dominical de la finca núm. 281 en una concesión administrativa por treinta años prorrogable por otros treinta, y por la limitación de su concesión demanial perpetua respecto de las fincas 5549 y 5550, en una concesión temporal por treinta años. Ahora bien, tal perjuicio general en cuanto*

Según dispone el RGLC en su D.T. Primera, apartado 3, el momento al que han de referirse los «usos y aprovechamientos existentes» es el de «la entrada en vigor de la Ley de Costas». Este momento temporal ha presentado muchos problemas en su aplicación práctica. Coincido con parte de la doctrina²⁵¹ que se inclina porque el momento temporal debería ser el del otorgamiento de la concesión pues no es de recibo que se remonte al de la entrada en vigor de la ley cuando hay casos en los que el uso ya se ha abandonado por el titular afectado y estaría entonces obligado a retomarlo, máxime si se tiene en cuenta que todavía, a la fecha, existen tramos sin deslindar.

Para el Tribunal Supremo, sin embargo, no ofrece dudas que el momento a tener en cuenta para la existencia de los usos y aprovechamientos es el de la entrada en vigor de la LC: *«En el caso enjuiciado, sin embargo, no es procedente la concesión de los usos y aprovechamiento solicitada porque no existían tales usos y aprovechamiento antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, según se declara probado, con total*

emana o deriva directamente de la privación de la propiedad la responsabilidad de la Administración se produce ope legis por la vía de la compensación; es decir, por la transformación de los derechos concedidos por la legislación anterior a la vigente Ley de Costas (RCL 1988\1642) en títulos administrativos de ocupación del demanio por un plazo determinado. Junto a este perjuicio general hipotéticamente pueden producirse por la "muy singular forma de expropiación" otros perjuicios colaterales suficientemente singularizados e imprevisibles que en el caso que enjuiciamos se reclaman por la sociedad recurrente por la pérdida del valor sufrido a consecuencia de la Orden Ministerial de veintidós de enero de mil novecientos noventa y ocho, cuyo activo empresarial se constituye por la propiedad de pleno dominio de la finca 281 y la limitación de las concesiones administrativas de ocupación de las fincas 5549 y 5550, así como las concesiones de explotación de sal marina otorgadas por el Ministerio de Fomento mediante las Reales Órdenes de 22 de diciembre de 1885 y 10 de abril de 1886. Estos perjuicios alegados en que se anuda por la recurrente la acción de responsabilidad no cabe calificarlos de "efectivos y presentes". Dispone el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993, 246), que "... el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado..."; por daño efectivo hay que entender daño cierto ya producido, no simplemente posible, contingente o futuro, lo que no excluye que, en algún caso deba indemnizarse también el daño que habrá de ocurrir en el porvenir pero cuya producción sea indudable y necesaria por la certeza de su acontecimiento en el tiempo; pero aquí, en el caso que analizamos, no resulta acreditado en autos y así resulta de la prueba pericial practicada que los daños sean efectivos y presentes, pues en la página 16 del informe señala que "no se acostumbra a valorar nunca una empresa por sus expectativas a 60 años vista, dadas las enormes incertidumbres que en un futuro a largo plazo presenta, sino que se considera su valor como rendimiento que es capaz de producir a 10 ó 15 años, más un cierto valor residual de sus medios productivos", debiendo añadirse que el perito considera que el valor residual de las construcciones e instalaciones de la finca 281 queda compensado por el no abono de canon durante los sesenta años de posible actividad durante la que la finca ha pasado a ser de titularidad pública. La recurrente, con diferente título de uso y aprovechamiento de sus inmuebles continuará en la explotación salinera hasta que finalicen los plazos de la concesión demanial otorgada por la Orden Ministerial de 22 de enero de 1978 y consiguientemente el resultado económico de la explotación será el mismo que tenía antes de la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Costas».

²⁵¹ Vide Eva DESDENTADO DAROCA, *La Expropiación de los Enclaves Privados en el Litoral*, Thomson Civitas, 2007, p. 121.

acierto, por la Sala sentenciadora.» (STS de 29 de enero de 2008, nº de Recurso: 747/2004, Id Cendoj: 28079130052008100089); «En el régimen singular que surge en la Disposición transitoria primera , número 1, de la Ley de Costas , y en la correlativa de su Reglamento, la concesión, que no autorización, es, sin más, el instrumento para hacer efectivo el derecho que el legislador decidió reconocer: de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, limitado al respeto de los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la Ley, por el plazo y con la posibilidad de prórroga que allí se establece y sin obligación de abonar canon; al que se añade el derecho preferente que se otorga al anterior propietario, durante un período de sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de antigua propiedad privada, aunque éstas sujetas, ya, a lo previsto en la Ley y Reglamento de Costas, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon. En suma, lo relevante no es el instrumento, mero elemento accesorio, sino el derecho reconocido». (STS de 17 de marzo de 2004, RJ 2005,3247, nº de Recurso: 1146/2001).

Tampoco es pacífica la cuestión de qué debe entenderse por *uso y aprovechamiento existente* y la jurisprudencia la ha ido matizando al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, pero siempre dándole una interpretación extensiva. En ocasiones, se ha reconocido el derecho a concesión para los usos y aprovechamientos realizados por un tercero²⁵², o ha considerado irrelevante que la edificación situada en el terreno en cuestión tuviera el carácter de ruinoso a efectos del otorgamiento de la concesión²⁵³.

²⁵² Vide STS de 17 de marzo de 2004, RJ 2005,3247: «[...] y c) porque el valor económico de la concesión prevista en la Disposición transitoria primera, número 1, de la Ley de Costas es la compensación que, ope legis, se otorga por la privación del título dominical, de suerte que al espíritu y finalidad de la norma no ha de repugnar, antes al contrario, una interpretación de la expresión usos y aprovechamientos existentes tan extensiva como sea necesario para lograr la suficiencia de la indemnización; o dicho de otra forma, no demanda una interpretación que necesariamente excluya del contenido de la concesión, por ello sólo, los usos y aprovechamientos que vinieran siendo explotados por un tercero y no por quien era, según sentencia judicial firme, propietario del terreno; por tanto, lo procedente será ver, en cada caso, si esos usos y aprovechamientos habían de considerarse, o no, como parte integrante del patrimonio de aquel titular dominical mientras lo fue, esto es, hasta que, ope legis, desde el momento mismo de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, se produjo la conversión del derecho dominical en un derecho de ocupación y aprovechamiento por medio de una concesión».

²⁵³ La SAN de 6 junio 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª-JUR 2006\195340) consideró que: «En definitiva, el recurrente que era propietario de unos bienes declarados de dominio público, en virtud de un deslinde practicado en el año 1997, tiene derecho a la obtención de la correspondiente concesión en los términos previstos en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, sin que interfiera esta conclusión el hecho de que el establecimiento esté en situación

Sin embargo, en otras ocasiones, los tribunales han considerado que las expectativas urbanísticas no pueden ser confundidas con usos y aprovechamientos existentes²⁵⁴ o que el derecho al otorgamiento de la concesión incluya el poder materializar un aprovechamiento urbanístico permitido por un instrumento de planeamiento cuando había sido concedida licencia de edificación con posterioridad a la incoación del expediente de deslinde²⁵⁵.

El régimen general expropiatorio (art. art. 24 LEF) permite la posibilidad de llegar a un convenio entre la Administración y el particular expropiado. No ocurre otro tanto en la expropiación operada por la LC pues es obvio que los bienes de DPMT son imprescriptibles, inembargables e inalienables, y ello implica la imposibilidad de disposición de los mismos libremente. El otorgamiento de la concesión tiene carácter reglado si se cumplen los requisitos establecidos en el régimen transitorio de la LC, por lo que, caso de no otorgarse, el titular afectado puede acudir a los tribunales a reclamar el otorgamiento. Por la misma razón tampoco cabe el convenio para concretar el objeto

de ruina, al permitir tanto la resolución administrativa que así lo declara, como la propia normativa valenciana sobre edificación, que el titular de la edificación pueda optar entre la demolición o la rehabilitación, constando en autos la voluntad del actor de proceder a la rehabilitación».

²⁵⁴ Vide SAN de 16 octubre 2003, RJCA 2004\242: «Asimismo figura en el expediente administrativo un informe del Alcalde de Castelló d'Empuries, dirigido al Servicio Provincial de Costas de Gerona, de 22 de noviembre de 1995 en el que se expone lo siguiente: La mencionada delimitación transcurre por suelo no urbanizable en su mayor parte, excepto el lugar del Grau, que transcurre por suelo urbanizable programado. Que del mencionado sector urbanizable programado denominado Ajhoría-Brava, no existe estudio de detalle ni plan parcial ni proyecto de urbanización aprobado ni en trámite. Que el Plan General que contempla el mencionado suelo urbanizable fue aprobado definitivamente por la Comisión de urbanismo de Gerona de 23 de enero de 1984. Por las razones expuestas, y puesto que en definitiva no han resultado acreditados los pretendidos aprovechamientos urbanísticos de la finca de la entidad actora a fecha de 29 de julio de 1988, y tomando asimismo en consideración que «los usos y aprovechamientos existentes» a que se refiere la meritada Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas no pueden ser confundidos con las expectativas urbanísticas de unos determinados terrenos, el presente recurso debe ser desestimado».

²⁵⁵ Vide SAN de 23 marzo 2006 (JUR 2006\117878): «En resumidas cuentas, esos usos o aprovechamientos existentes a que se refieren la Ley de Costas y Reglamento que la desarrolla no incluyen el poder materializar un aprovechamiento urbanístico que permite un instrumento de planeamiento urbanístico. La indemnización que pide el actor no se puede declarar porque aquella Ley de Costas no la prevé, puesto que no se puede otorgar una concesión con derecho a edificar o, en su defecto, una indemnización en metálico por no poder hacerlo, sólo procediendo, como se establece en la resolución recurrida reconocerle a su favor un derecho preferente en los términos recogidos en el punto II de la resolución recurrida. Por las razones expuestas, y puesto que, en definitiva, no han resultado acreditados los pretendidos aprovechamientos urbanísticos de la finca de la entidad actora a fecha de 29 de julio de 1988, y teniendo en cuenta, asimismo, que "los usos y aprovechamientos existentes" a que se refiere la reiterada Disposición Transitoria Primera de Ley de Costas no pueden ser confundidos con las expectativas urbanísticas de unos determinados terrenos que además no se podían confirmar, el presente recurso debe ser desestimado».

de la concesión, aunque, en la práctica, durante la tramitación del expediente de determinación de derechos, llegan a producirse conversaciones entre Administración y anterior titular sobre determinados aspectos de la futura concesión (extensión superficial de los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas, uso concreto por el que opta el particular de una instalación cuando tenía varias a la entrada en vigor de la LC, etc.).

Tras la reforma de la LC por la LPUSL, se permite la transmisibilidad *intervivos* de las concesiones y ello resulta lógico, toda vez que toda concesión otorga al concesionario un derecho administrativo de carácter real y patrimonial que supone un incremento de su patrimonio jurídico y que incluye, lógicamente, una facultad de disposición que debe permitirle intervenir en el comercio privado. Por consiguiente, por regla general los derechos concesionales pueden ser objeto de compraventa, usufructo, arrendamiento, se pueden inscribir en el Registro de la Propiedad, puede constituirse hipoteca sobre los mismos, etc. Así se infiere de los artículos 92.7, 97.2 y 98 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y legislación sectorial.

Por esta razón, la anterior imposibilidad de transmisión (art. 70.2 en su redacción anterior), que alcanzaba también a las concesiones compensatorias que estoy tratando²⁵⁶, suponía una excepción a la regla. Algunos autores justificaban esa prohibición de transmisión en la evidente degradación del espacio litoral y en que la LC impone a

²⁵⁶ El Consejo de Estado, en Dictamen 1983/2002, de 10 de octubre de 2002 dictaminó que: «*Dos son las cuestiones que plantea el expediente que se somete a la consideración del Consejo de Estado: la primera, si las concesiones administrativas otorgadas al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas pueden ser objeto de transmisión inter vivos. Y la segunda, si en este caso procede la revisión de oficio por la vía del artículo 102 de la LRJPAC, en relación con el artículo 62.1.f) de la referida LRJPAC. Respecto de la primera cuestión, el Consejo de Estado entiende que de la propia naturaleza de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas se deduce la solución al problema planteado. Como tal, las disposiciones transitorias de cualquier Ley cumplen una función de ordenación en el tiempo de todo el régimen jurídico general que se innova. Quiere esto decir, por tanto, que las peculiaridades introducidas por las disposiciones transitorias se refieren a la aplicación temporal del resto del articulado de la Ley. De aquí que, y para los efectos de la cuestión planteada, cuando lo que la Ley de Costas prevé es la conversión de un derecho dominical en la condición de concesionario, y esto por un término de 30 años, sin establecer nada con carácter expreso respecto de los problemas sustantivos que pueda plantear esta conversión de derechos, a falta de previsión expresa, debe entenderse que esta concesión es de índole ordinaria, esto es, que deben aplicarse el resto de las prescripciones que se contienen en la legislación general. A este efecto, y como acertadamente señala la Abogacía General del Estado, procede recordar que, con carácter general, las concesiones administrativas sobre la zona de dominio público marítimo-terrestre no son transmisibles por actos intervivos (artículo 70.2 de la vigente Ley de Costas). Por lo cual, para el Consejo de Estado es claro que la condición particular segunda de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 16 de mayo de 2000, infringe lo previsto en la Ley de Costas.*»

los poderes públicos velar «*por la utilización racional de todos los recursos naturales, a fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente*», de ahí que se autorice el otorgamiento de concesiones de ocupación del DPMT solamente para aquellas actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32 LC).

El carácter de justiprecio²⁵⁷ que tiene el derecho de concesión de la DT 1ª LC hace que pueda y deba ser susceptible de transmisión como así, finalmente, lo ha reconocido el legislador.

Los supuestos regulados en la DT 1ª LC, con las modificaciones operadas por la LPUSL²⁵⁸, los paso a analizar seguidamente.

A. Derechos de propiedad reconocidos por sentencia judicial firme anterior a la Ley de Costas.

El apartado 1 de la DT 1ª se refiere, en primer lugar, a «*los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley*» para establecer que «*pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre*». Este derecho se materializa en el otorgamiento de una concesión por treinta años, prorrogables por otros tantos,

²⁵⁷ Vid. Eva DESDENTADO DAROCA, *La Expropiación de los Enclaves Privados en el Litoral*, Thomson Civitas, Monografías, 2007, p. 153: «*no conviene olvidar que no son más que el justiprecio que corresponde a los antiguos titulares de enclaves por la privación de sus derechos de propiedad. El derecho de uso y aprovechamiento que se les otorga a cambio debería ser lo más similar posible al derecho de propiedad del que se ven privados y su valor de mercado también debería ser equiparable*».

²⁵⁸ No consigno aquí el apartado 5 añadido a la D.T. 1ª por la Ley 2/2013 pues fue declarado inconstitucional por Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013. Su redacción era la siguiente: «*5. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, si los terrenos, a que estos se refieren, hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, aun cuando sean naturalmente inundables. A estos terrenos les será de aplicación el régimen dispuesto en la presente Ley para la zona de servidumbre de protección*».

que vendrá a permitir «los usos y aprovechamiento existentes» y sin que el titular tenga obligación de abonar canon alguno:

«En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refiere el artículo 37.3.».

Esta regulación es completada por el RGLC en su Disposición Transitoria Primera denominada “Desarrollo del apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio” que añade en su apartado 2,3 y 4 lo siguientes.

«2. Transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior sin que se haya solicitado la concesión, la misma se otorgará de oficio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo renuncia expresa del interesado. El plazo de la concesión computará desde el 29 de julio de 1989.

3. La concesión se otorgará con arreglo a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, aunque limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre. La prórroga por un nuevo plazo de treinta años deberá ser solicitada por el interesado, dentro de los seis meses anteriores al vencimiento, y se otorgará salvo que, a través del procedimiento establecido al efecto, se hubiese declarado la caducidad de la concesión.

4. El anterior propietario tendrá derecho preferente, durante un periodo de sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de antigua propiedad privada. Dichas concesiones se ajustarán íntegramente a lo previsto

en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en este reglamento, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon.»

La norma admite, como hemos dicho más arriba, la existencia de auténticos derechos de propiedad privada (enclaves históricos) en determinadas zonas del dominio público marítimo-terrestre, por lo que con ello se zanja definitivamente la interpretación que hizo determinada línea jurisprudencial²⁵⁹ en el sentido de que esas titularidades no podían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuesen sin limitación temporal²⁶⁰.

No obstante, a pesar de ese reconocimiento por sentencia judicial firme de titularidades dominicales, éstas -se quiera o no- recaen sobre el dominio público marítimo-terrestre (zona marítimo-terrestre, playas y mar territorial) y, por tanto, cualquier título privado sobre los mismos debe ser cancelado por imperativo constitucional (STC 149/1991, FJ. 8).

Ya dijo la jurisprudencia que la concesión a la que se refiere este apartado debía ser otorgada de oficio aunque hubiera transcurrido el plazo del año sin que se hubiese solicitado, cuestión que fue resuelta después por la D.T. Primera del Reglamento 1989. La STS de 7 de julio de 2015, Rec. 3038/2013, F.J.5²⁶¹ dijo:

«Dos son las cuestiones que, en realidad, se suscitan: la concesión de oficio de la concesión ---una vez agotado el plazo establecido de un año para solicitarla--

²⁵⁹ Vide STS de 6 de julio de 1988, Sala 1ª: la zona marítimo-terrestre tiene «[...] *el indiscutible carácter de res communis omnibus hominibus, que lleva inherente su absoluta inalienabilidad, bien la indefectibilidad de su titularidad, no demanial, como se dice en el recurso, sino común a todos los hombres* [...]». No obstante lo anterior, entendió que estaba totalmente probado que el Estado había confiscado el terreno, vendiéndolo luego en pública subasta, pese a «[...] *carecer de aptitud para enajenarlos y desafectarlos por medio legal alguno, al tratarse de un bien cuya titularidad no le corresponde a él, sino al pueblo, a la nación, no hay que olvidar que, de hecho, efectuó el acto de disposición en pública subasta* [...] » y «[...] *de conformidad con el artículo 132.2 de la Constitución no es posible dudar acerca del carácter demanial de esos bienes* [...]», aunque «[...] *en virtud de los artículos 9 y 33.3 ambos de la Constitución española tampoco puede desconocerse el principio de legalidad, y el que prohíbe la confiscación respectivamente* [...]». Y, tras ponderar todas esas circunstancias, señaló: «[...] *se trata, bien de la transmisión de un "dominio degradado", bien de un "derecho real atípico"* [...]».

²⁶⁰ Vide José María CAMPOS DAROCA y Federico VIVAS PUIG, *Justiprecio y expropiación forzosa. Valoraciones, tratamiento procesal, sustantivo y tributario*, Edit. Bosch, Barcelona, 2010, p. 619.

²⁶¹ Vide STS de 7 de julio de 2015, Rec. 3038/2013, Id Cendoj: 28079130052015100290 (F.J.5).

- y la posibilidad de que los usos sean concretados con posterioridad. Efectivamente, la concesión de oficio está expresamente prevista en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera del RC, pero, obviamente, como señala el apartado siguiente de la misma, "limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma" LC de 1988, sin que resulte posible, como pretende la recurrente, su posterior concreción. Esto es, hemos ratificado la primera de las pretensiones (otorgamiento de oficio), pero no la segunda (usos existentes). En la STS de 23 de diciembre de 2011 (RC 6508/2008), efectivamente, hemos expuesto que "Además, aunque la solicitud de la concesión de que se trata se hubiera formulado una vez transcurrido el plazo de un año previsto en la Disposición Transitoria Primera.4 LC, no por ello debería denegarse la concesión, toda vez que la petición formulada fuera de ese plazo puede repercutir en el cómputo de la duración de la concesión ---que se produce desde su otorgamiento si se ha solicitado en el plazo previsto legalmente, como ha señalado esta Sala en la sentencia de 29 de julio de 2009 (casación 2294/2005)---, pero no autoriza a considerar perdido o extinguido el derecho a la concesión».

No hay que dejar pasar que los usos o aprovechamientos a los que se puede tener derecho son los que tuviera el inmueble a la entrada en vigor de la LC, de tal forma que, si no los hubiera, no procede el otorgamiento de la concesión y, además, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon. Así se pronuncia, entre otras muchas, la STS de 7 de julio de 2015 citada anteriormente (F.J.5): «En el caso enjuiciado, sin embargo, no es procedente la concesión de los usos y aprovechamiento solicitada porque no existían tales usos y aprovechamiento antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, según se declara probado, con total acierto, por la Sala sentenciadora. [...]. Mas, aceptado ello, el ámbito de la concesión, legalmente establecida como "un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre", queda, reglamentariamente, "limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma" LC; momento, 29 de julio de 1988, en el que, como se ha expuesto, confirmando lo acreditado por la Sala de instancia, ni los de carácter urbanístico, ni los de otra índole

han quedado acreditados con base en una hábil autorización o actuación administrativa».

Para usar del derecho preferente reconocido por el RGLC los propietarios pueden, o bien solicitarlo, o bien ejercitar el derecho de tanteo sobre los usos o aprovechamientos que hubieran sido solicitados por terceros.

B. Derechos de propiedad sobre fincas situadas en la zona marítimo-terrestre o playa incluidas en deslindes anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas y amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria.

El apartado 2 de la Disposición Transitoria 1ª se ocupa del problema que plantea la existencia sobre la zona marítimo-terrestre o playas de titularidades dominicales amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, es decir, por adquisiciones realizadas por terceros de buena fe a personas que en el Registro aparecían con facultades para transmitir y que, a su vez, han sido también inscritas en el Registro. El citado art. 34 de la LH establece que, una vez que haya inscrito su derecho, *«será mantenido en su adquisición, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro»*. La nueva redacción del apartado segundo de la D.T. Primera de la LC 88, procedente del art. 1.39 de la LPUSL, dispone que:

«Los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión.

No obstante lo anterior, si los terrenos se destinaran a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio de prevención y control integrados de la contaminación, la concesión se otorgará previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la

ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se otorgue o deniegue la concesión.

Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquellos puedan ejercitar en defensa de sus derechos».

Antes de su modificación la LC, hablaba de que los titulares “podían” solicitar, en el plazo de un año, «*la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la disposición transitoria cuarta*» y se les reconocía, asimismo, un derecho de preferencia, «*durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos*» que ahora desaparece. En el Capítulo 3 me detendré con más detalle en estas modificaciones de los apartados 2 y 3 de la DT 1ª por lo que me remito aquel en este momento. No obstante, sí cumple decir que, antes de la reforma, el TC en STC 149/1991 justificó este apartado por la mayor debilidad del título, pero dijo que había que interpretar este apartado en el sentido de que las acciones civiles que puedan los titulares ejercitar significaba que, una vez obtenida sentencia judicial firme, recibían el mismo trato que el dispensado a los titulares afectados del apartado 1 de la Disposición. Y ello porque en muchas ocasiones la inexistencia de una sentencia judicial se debía a que la Administración no hizo uso, tras el deslinde, de las acciones judiciales encaminadas a invalidar el título inscrito. El TC llegó a esta conclusión, como dice GARCÍA PÉREZ, «*a pesar de que el apartado 1 de la Transitoria Primera hace referencia a sentencias firmes anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas, por ser una interpretación analógica indispensable para no privar de sentido al inciso expuesto del artículo 13.2 y, a su vez, salvar la constitucionalidad del apartado 3 de la Transitoria*

Primera»²⁶². Con estos cambios se ha producido un salto cualitativo muy importante²⁶³, aunque se echaba de menos en la reforma de la Ley que no se especificara si los titulares habían de abonar canon o no; si cabía la prórroga de la concesión y si procede el derecho preferente a la obtención de nuevas concesiones²⁶⁴.

Esta regulación del supuesto del apartado 2 se completó con el RGLC 2014 que, en su Disposición Transitoria Segunda de “*desarrollo del apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio*”, dispone:

«2. Si la inscripción registral del último titular de los terrenos no puede practicarse por afectación de la finca al dominio público marítimo-terrestre, y así se acredita por certificación del Registro de la Propiedad, no será obstáculo para la tramitación de la concesión siempre que los titulares de los terrenos justifiquen la posesión de los mismos mediante escritura pública que acredite la condición de heredero, legatario o cualquier otra transmisión de derecho.

3. En el caso de que la concesión, sujeta al régimen general establecido para la utilización del dominio público, no hubiera sido solicitada en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, se otorgará de oficio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo renuncia expresa del interesado. El plazo de la concesión otorgada computará desde el 29 de julio de 1989 y amparará exclusivamente los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

4. Las situaciones que, en su caso, resulten incompatibles con la Ley 22/1988, de 28 de julio, se acomodarán a lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la misma y decimocuarta de este reglamento».

²⁶² Vide Marta GARCÍA PÉREZ, «A vueltas con la Ley de Costas. La pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 6, septiembre, 2010, p. 7.

²⁶³ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.226. Vide también Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El procedimiento administrativo de deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en MATILLA CORREA, Andry, SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando y SANTAELLA QUINTERO, Héctor, *Ensayos de derecho público (En memoria de Maurice Hauriou)*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

²⁶⁴ Vide, M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.98.

En muchas ocasiones no se podía acreditar la inscripción registral de la finca a efectos del otorgamiento de la concesión como consecuencia de que el título correspondiente no había podido ser inscrito al no poderse aportar el correspondiente certificado del Servicio Provincial de Costas previsto en el art. 36 RGLC²⁶⁵. En estos casos la calificación del Registrador de la Propiedad es, por ejemplo, del siguiente tenor:

«2.- Del Registro resulta que la finca matriz de la [XXX] de Enix, registral [XXX] de Enix tiene adscrito como anejo inseparable un 19,82% de su matriz, registral [XXX] de Enix, de la que se segregó, que linda con el mar, sin que conste inscrita ninguna limitación al respecto y de la comunicación del Servicio Provincial de Costas de Almería, Demarcación de Costas de Andalucía-Mediterráneo que se incorpora al título, resulta que existe un expediente de determinación de derechos de la Disposición Transitoria 1ª” de la Ley de Costas de los apartamentos que conforman el edificio Bahía del Palmer entre los que se encuentra la finca objeto de transmisión, siendo necesario por tanto aclarar si la misma invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito, en caso de hacerlo si lo hace total o parcialmente y si existe aprobado deslinde o no de la zona afectada; para lo cual debe aportarse certificación del Servicio Periférico de Costas que aclare la situación de la finca transmitida, junto con la representación gráfica de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar que lo acredite».

El apartado 2 de la D.T.2ª RGLC 2014 solventa el problema y solo exige que se aporte la calificación negativa del Registrador de la inscripción pretendida y se justifique

²⁶⁵ El Artículo 36 del RGLC 2014 se refiere a las Normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones sobre fincas que intersecten o colinden con el dominio público marítimo-terrestre, se aplicaran las siguientes reglas: “1.ª El registrador denegará la práctica de cualquier asiento cuando la finca intersecte con el dominio público marítimo-terrestre a resultas de expediente de deslinde inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad sobre otras fincas incluidas en la misma zona deslindada, actuación que será comunicada al Servicio Periférico de Costas, para que proceda a solicitar la rectificación de los asientos contradictorios con el mismo. 2.ª Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación grafica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al servicio periférico de costas, dejando constancia en el folio de la finca”.

la posesión de los mismos mediante escritura pública que acredite la condición de heredero, legatario o cualquier otra transmisión de derecho. La Administración del Estado, en estos casos, hace constar esta circunstancia en la notificación del sometimiento de condiciones para el otorgamiento de concesión de la siguiente manera²⁶⁶:

«Teniendo en cuenta que la inscripción de la finca de referencia a favor de los interesados no ha podido ser practicada al ser suspendida mediante Nota de Calificación negativa expedida por el Registro de la Propiedad n° 2 de Roquetas de Mar con fecha 17 de diciembre de 2015 la previa titularidad de Doña [XXX] y Don [XXX], por poderse encontrarse la finca afectada al dominio público marítimo-terrestre puesto que consta que linda con el mar, se debe atender a lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que establece que: “Si la inscripción registral del último titular de los terrenos no puede practicarse por afectación de la finca al dominio público marítimo-terrestre, y así se acredita por certificación del Registro de la Propiedad, no será obstáculo para la tramitación de la concesión siempre que los titulares de los terrenos justifiquen la posesión de los mismos mediante escritura pública que acredite la condición de heredero, legatario o cualquier otra transmisión de derecho.

Al haberse aportado al expediente copia de escrituras públicas de compraventa, de fecha 23 de octubre de 2015, ante el Notario D. Juan Pérez de la Blanca Fernández con los números de protocolo [XXX] y [XXX] por la que los cónyuges D. [XXX] y D^a. [XXX] acreditan la titularidad de la finca registral n° [XXX] del Registro de la Propiedad n° 2 de Roquetas de Mar, deberían reconocerse a los interesados, los derechos establecidos en la, arriba citada, disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, derechos que se materializaran a través del otorgamiento de la correspondiente concesión por treinta años, prorrogables por otros treinta, y sin obligación de abonar canon».

²⁶⁶ Sometimiento de condiciones para el otorgamiento de concesión administrativa para la ocupación y aprovechamiento de bienes de DPMT en aplicación de la D.T, primera de la Ley de Costas y concordantes del Reglamento. Objeto concesional: apartamento del Edificio El Palmer, finca registral XXX del Registro de la Propiedad n° 2 de Roquetas de Mar. Ubicación: termino municipal de Enix, (Almería). Fuente: archivos del doctorando.

Al igual que en el apartado primero de la D.T., la concesión se otorgara para los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la LC, es decir, a fecha 29 de julio de 1988 y aquellos deben ser reales y no meras expectativas, como dice la STS de 5 de noviembre de 2010, Rec. 2117/2006, F.J. Segundo²⁶⁷:

«En efecto, la conclusión a que llega la Sala de la Audiencia Nacional es plenamente acertada pues a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de Costas, que tuvo lugar el 29 de julio de 1988, los terrenos carecían de Plan Parcial definitivamente aprobado. Lo que alegó la recurrente en su escrito de demanda es que el Plan Parcial del Sector fue inicialmente aprobado el día 14 de junio de 1988 y el anuncio de la apertura del trámite de información pública por plazo de un mes para alegaciones se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Huelva el 18 de julio de 1988, sin hacer referencia alguna a la tramitación posterior de ese Plan Parcial, de lo que debe inferirse que nunca llegó a aprobarse definitivamente. Y, siendo ello así, debe recordarse que esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado de forma reiterada -pueden verse, entre otras, las sentencias de 12 de abril de 2006 (casación 228/2003), 2 de noviembre de 2006 (casación 3307/2003) y 12 de diciembre de 2007 (casación 2911/2005), que «la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico se concreta a través del pertinente instrumento que lo haga efectivo», sin que sea equiparable la posibilidad o expectativa de obtener un aprovechamiento urbanístico con la materialización de éste, que en este caso no llegó a producirse según hemos visto. Por tanto, en aplicación de la disposición transitoria primera.1 de la Ley de Costas, que exige respetar los usos y aprovechamientos existentes, no se podía compensar al particular con una concesión para usos inexistentes o para satisfacer meras expectativas de obtener un aprovechamiento».

Además, la ausencia de otorgamiento de concesión en estos casos de inexistencia de usos y aprovechamientos reales a la entrada en vigor de la LC de 1988, para el TS no supone una vulneración del art. 33 de la CE:

²⁶⁷ Vide STS de 5 de noviembre de 2010, Rec. 2117/2006, Id Cendoj: 28079130052010100414 (F.J. Segundo).

«Según la recurrente, la interpretación de la norma transitoria que realiza la Sala de instancia vulnera el artículo 33 de la Constitución porque niega el derecho a percibir una compensación por la pérdida de la propiedad del terreno. Frente a este planteamiento debe notarse que el derecho a la compensación existe y queda reconocido en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas en forma de derecho al otorgamiento de una concesión, si bien con el contenido y extensión que la propia norma determina y, en lo que aquí interesa, referida a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas, de manera que si en tal fecha los aprovechamientos existentes no eran urbanísticos, la concesión no podrá amparar éstos y sí únicamente los que existieren en aquel momento. La existencia de compensación legal, en los términos indicados, determina la improcedencia de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, cuestión ésta sobre la que, además, ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, concluyendo que el sistema ideado por esta Ley para compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical y que consiste en el otorgamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo máximo de sesenta años (30+30 años), da satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el artículo 33.3 de la Constitución».

Me referiré en capítulo posterior a la modificación de la D.T. operada por la LPUSL y relativa a las instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y demás cuestiones relativas a este nuevo apartado segundo.

C. Propietarios de terrenos en tramos de costa en que el dominio público no estaba deslindado o lo estaba parcialmente a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

El apartado 3 de la DT 1ª LC, tras la redacción dada por la LPUSL, dispone que: *«En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado*

o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras. Si bien, los titulares registrales de los terrenos, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que resulten comprendidos en el deslinde practicado pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos en el apartado segundo de esta disposición».

La redacción anterior a la reforma de 2013 decía simplemente que *«en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras»*. El automatismo en el otorgamiento de concesión para estos supuestos no se contemplaba, quedando huérfano de solución compensatoria este apartado y tuvieron que ser los tribunales, antes de la reforma, los que equipararan este supuesto al previsto en el apartado 2.

La situación anterior la define claramente la STS de de 21 de junio de 2011, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 2824/2007, LA LEY 105487/201, que decía: *«El apartado 3 de la Disposición transitoria primera de la Ley de Costas dispone: "En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el art. 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras". Si se entienden comprendidos en este apartado, como entiende la Sentencia recurrida, los terrenos que tenían la consideración de dominio público marítimo-terrestre conforme a la Ley de Costas de 1969, por concurrir en ellos las características establecidas en ese texto legal para dicha consideración [Sentencia de esta Sala de 20 de Noviembre de 2.009 RC 4963/2.005] es claro que esos terrenos ya merecían, conforme a la citada Ley de Costas de 1988 , la condición de bienes de dominio público. Al no haberse practicado deslinde antes de la Ley de 1998, o al ser parcial el practicado, dicha circunstancia no se*

acreditó, lo que no obsta para su existencia. Caso de no prosperar las acciones judiciales que los interesados ejercitasen con ocasión del deslinde conforme a la nueva Ley de Costas, no les correspondería ninguna compensación, ya que detentaban esos bienes, sin ostentar derecho alguno sobre los mismos del que hubieran sido privados como consecuencia de la calificación de esos terrenos como dominio público marítimo terrestre en virtud del deslinde practicado conforme a la Ley de Costas de 22 de julio de 1988».

El apartado tercero de la D.T. primera de la LC 1988 se completa con la D.T. Tercera del RGLC 2014 que establece que: *«Los titulares a que se refiere este apartado también tendrán un derecho preferente, durante un periodo de diez años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie a que se refiera la inscripción amparada en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Dichas concesiones se ajustarán íntegramente a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en este reglamento, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon.*

Qué debe considerarse como deslinde parcial lo aclara el RGLC 2014 en su Disposición Transitoria Tercera.² al señalar que *«se considera parcial el deslinde cuando no se hubieran incluido en él todos los bienes calificados como dominio público según la Ley de Costas de 26 de abril de 1969».* Es decir, el deslinde tramitado con arreglo a la LC 1988 debe contener una declaración expresa de que la delimitación realizada resulta coincidente o no con la que hubiera resultado de aplicar al tramo de costa la Ley de 1969 y la jurisprudencia posterior a la misma. La tardanza de la Administración en la realización del deslinde dio lugar a situaciones un tanto injustas porque si se hubiera practicado el deslinde nada más entrar en vigor la Ley de Costas de 1988 muchos de esos terrenos no se hubieran incluido en el DPMT, pero, al haberlo hecho hasta veinte años después, se ha dado lugar a su demanialización y ello, a efectos de la aplicación de la DT Primera apartado tercero o apartado cuarto, tenía mucha importancia. Me remito a lo que se dirá más adelante sobre esto en el Capítulo III.

En estos supuestos resulta claro que el deslinde puede dar lugar también a una privación de derechos y así sucede cuando, al practicarse el deslinde con arreglo a la vigente LC 1988, se incorporan al dominio público terrenos, obras e instalaciones que, según la LC 1969 eran inequívocamente de dominio privado, o en aquellos otros en los

que existen títulos registrales inscritos y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que nunca pudieron oponerse frente a la Administración porque ésta no realizó el deslinde del dominio público en ese tramo de costa.

Al respecto, la STC 149/1991, F.J. 8.B.d) concluyó que: «[...] también en estos casos deberá ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores» y añade «En lo que respecta a las inscripciones registrales amparadas por el art. 34 de la Ley Hipotecaria la solución es aún más clara pues la posibilidad de hacerlos valer en el momento del deslinde está expresamente reconocida en el inciso final del art. 13, apartado 2.º, de la propia Ley, de manera que en esa ocasión podrán sus titulares obtener de la jurisdicción competente el reconocimiento de su derecho y quedarán con ello en la misma situación que los propietarios de enclaves a los que se refiere el apartado primero de esta Disposición transitoria. Es cierto que el texto de este apartado se refiere sólo a las Sentencias judiciales firmes anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, pero también lo es que la aplicación analógica de esta previsión al supuesto que ahora consideramos, que el texto literal no hace imposible, es indispensable para no privar de sentido al inciso del art. 13.2 que antes hemos comentado y que esta aplicación, exigida en definitiva por la interpretación sistemática de la propia Ley, permite también en este caso entender que el precepto que ahora comentamos no es, tampoco en relación con estos supuestos, contrario a la Constitución».

Por ello, el apartado segundo de la D.T. Tercera del RGLC 2014 dispone que «3. Los anteriores titulares registrales de aquellos terrenos que, de haberse practicado un deslinde por la Administración conforme a la Ley 28/1969, de 26 de abril, hubieran quedado excluidos del dominio público marítimo-terrestre, pasarán a tener un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, respetando los usos y aprovechamientos existentes en el momento de la aprobación del deslinde, en los términos previstos en el apartado cuarto de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio»; mientras que «4. Aquellos titulares de terrenos que, tras emprender acciones legales, vean reconocida, mediante sentencia judicial firme, su titularidad con anterioridad a la aprobación del deslinde que los incluye en dominio público marítimo-terrestre, obtendrán los derechos establecidos en el apartado cuarto de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, en lo referente al

plazo de la concesión, la exención del abono de canon y el derecho preferente. En idéntica situación se hallarán los titulares de terrenos que, teniendo inscripción registral anterior a la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 1880, acrediten la existencia del tracto registral ininterrumpido desde entonces».

Respecto a esta equiparación que se hace ahora de sentencia judicial firme y de inscripción registral anterior a la Ley de Puertos de 1880, mi experiencia es que los tribunales no la hacían y ha tenido que ser resuelta mediante su incorporación expresa en el texto legal, curiosamente, a través del Reglamento.

En el caso de un inmueble situado en la playa del Charco (Costacabana, Almería), se solicitó, tanto en vía administrativa, como en vía judicial, el otorgamiento de la concesión del apartado primero de la D.T. Primera de la LC por cuanto el inmueble en cuestión fue adquirido con anterioridad a la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880. De hecho, la primera inscripción en el Registro de la Propiedad de la finca de la que provenía (Finca nº [...]) era anterior –concretamente 24 de julio de 1860- a la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 y su tracto registral había sido ininterrumpido desde entonces. Estas circunstancias se acreditaron a la Administración mediante fotocopia de Notas Simples del Registro de la Propiedad nº 2 de Almería que se adjuntaron con la solicitud de concesión y mediante Certificación del Registro de la Propiedad nº 4 de Almería, de fecha 24 de octubre de 2008 en la que se acreditaba la fecha de la primera inscripción de las fincas de las que procede, fecha muy anterior a la Ley de Puertos de 1880. Por tanto, se acreditaba la existencia, desde antes de la Ley de Puertos de 1880, de un enclave de propiedad privada en el tramo de costa deslindado, por lo que era de aplicación la Disposición Transitoria Primera apartado 1 de la Ley de Costas, tal y como justifica la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1996 (Rec. 3423/1992, Id Cendoj: 28079110011996102143) que, al respecto, señalaba lo siguiente:

«[...] La Ley de Costas de 1988 no resuelve la problemática de la privatividad dominical, válidamente adquirida y subsistente a su entrada en vigor sobre los terrenos objeto de la controversia (enclaves privados). De esta manera el legislador desaprovechó la ocasión que se le presentaba para dar solución de una vez a estas cuestiones. No lo hizo y seguramente para no incurrir en actividades que podían presentarse como confiscatorias. La referida normativa establece

una situación bien diferenciada, en cuanto se refiere a los espacios de la zona marítimo-terrestre que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia firme anterior a la entrada en vigor de dicha Ley.

La discriminación se patentiza si no hay sentencia, en cuanto se atiende sólo a la situación de los propietarios que litigaron con actitud visionaria del futuro o a los que las circunstancias le impusieron demandar por haber recibido agresiones su propiedad a cargo del Estado y que supone la concurrencia de situación conflictiva de intereses.

Cuando esto no sucede, como es el caso presente, la problemática subsiste respecto a la eficacia actualizada de las situaciones de propiedad consolidada, que conforman derechos válidamente adquiridos [...]».

Todo ello -dije en vía judicial- lleva a la indiscutible conclusión de que era aplicable en este caso la Disposición Transitoria Primera, apartado 1 de la Ley de Costas, sin que exista necesidad de obtener una sentencia judicial firme que reconozca los derechos de propiedad de los que era titular mi mandante junto con su hermana a la entrada en vigor de la Ley de Costas y hasta la aprobación del deslinde practicado por la Administración.

Sin embargo, la Audiencia Nacional²⁶⁸ desestimó el recurso argumentando lo siguiente:

«La parte actora invoca la aplicación de dicho apartado aún reconociendo la inexistencia de sentencia judicial firme, por considerar que es equiparable a esos efectos, la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad a la existencia de sentencia firme.

La Sala, sin embargo, considera de acuerdo con un criterio reiterado, que no procede la aplicación del mentado apartado 1) porque se refiere a un presupuesto de hecho, la existencia de sentencia judicial firme, que no concurre en el presente caso y que es condición sine qua non para su aplicación.

²⁶⁸ Vide SAN de 21 de octubre de 2010, Rec. 197/2008, Id Cendoj: 28079230012010100423.

En este sentido conviene recordar como la citada STS, de 11 de diciembre de 2008 (Rec. 7077/2004) señala que acorde con la naturaleza de las normas transitorias se establecen diferentes supuestos incluidos en cada apartado de su régimen transitorio, de manera que a un supuesto de hecho concreto se le anuda una consecuencia jurídica, sin que puedan exportarse las consecuencias previstas en alguno de los supuestos a otros que nada tienen que ver con el supuesto aplicado y respecto del que se producen evidentes diferencias».

Preparado recurso de casación contra la citada sentencia de la AN, se formalizó dicha casación y se argumentó que:

«En el presente caso nos encontramos ante una propiedad inscrita en el Registro de la Propiedad desde mucho antes del deslinde anterior practicado en el año 1966 y, por lo tanto, amparada por el art. 34 de la LH. Por consiguiente, aplicando el mismo criterio de las sentencias señaladas, resulta procedente la estimación del recurso reconociendo a la parte recurrente el derecho al otorgamiento de la concesión solicitada.

Por otro lado, se vulnera la Disposición Transitoria Primera de la LC puesto que no sólo se le deniega a la recurrente la concesión para los usos y aprovechamientos existentes sino que, además, no se le reconoce siquiera el derecho preferente a la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que, en su caso, puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de la finca, vulnerando así lo dispuesto en el art 33 de la CE.

En igual sentido, la Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 29 enero 2008, RJ 2008\686, que deniega el derecho a concesión precisamente por lo contrario de lo que ocurre en el caso enjuiciado, es decir, por la falta de usos y aprovechamientos sobre los terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad: “QUINTO.- Si en el caso enjuiciado el suelo de la finca, inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de la entidad recurrente, carecía de usos y de aprovechamiento urbanístico, la Sala sentenciadora no ha vulnerado la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, precepto éste que fue declarado acorde con la Constitución en la Sen-

tencia del Tribunal Constitucional 149/1991, tantas veces citada por la recurrente, ya que dicha Disposición Transitoria faculta al titular inscrito para solicitar, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la Ley, la legalización de usos existentes mediante la correspondiente concesión, y le otorga también preferencia, durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan autorizarse sobre dichos terrenos, supuestos que no concurren en este caso al no existir usos ni aprovechamiento preexistentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas, como con toda corrección se declara probado en la sentencia recurrida. SEXTO.- La mención que la entidad recurrente hace, en apoyo de su tesis, de la Disposición Transitoria cuarta de la Ley de Costas (realmente es a la tercera), resulta irrelevante, dado que dicha Disposición Transitoria tercera se refiere a las zonas de servidumbre de protección y de influencia, lo que ha sido objeto de interpretación por esta Sala y Sección del Tribunal Supremo en sus Sentencia de fecha 21 de junio de 2005 (recurso de casación 4283/2002) (RJ 2005, 8965) , mientras que en el caso enjuiciado se trata de un terreno incluido dentro del dominio Público marítimo terrestre, que aparecía inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de la entidad recurrente, al que por consiguiente le es plenamente aplicable lo establecido en la Disposición Transitoria primera de la misma Ley de Costas, que anteriormente hemos examinado”».

Y se añadía que:

«Es decir, no estima aplicable el apartado primero de la D.T. Primera de la LC pero no porque no se haya acreditado la titularidad de la finca y su inscripción en el Registro de la Propiedad, sino porque considera que dicha inscripción no puede ser equiparable a la existencia de una sentencia judicial firme sobre los terrenos en cuestión. De este modo la jurisdicción incurre en infracción de los citados artículos por no dar a la Certificación del Registro aportada la eficacia que le otorga el mencionado artículo 319 de la LEC, en cuanto que dicha Certificación hace prueba plena, entre otras circunstancias, de la fecha de acceso al Registro de la finca de mi mandante. Por tanto, resulta necesaria la integración de este hecho para la correcta aplicación de la Disposición Transitoria Primera, apartado 1º ó 2º de la Ley de Costas al supuesto enjuiciado. Así, al amparo de

lo dispuesto en el art. 88.3 de LJC esta parte solicita de esa Sala la integración del siguiente hecho: "La finca de la recurrente nº [...] del Registro de la Propiedad nº 4 de Almería se encuentra inscrita desde el 24 de julio de 1860, y, por tanto, antes de la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, tal y como consta en la Certificación del Registro de la Propiedad aportada por la recurrente y obrante en Autos"».

Finalmente, el TS, en STS de 8 de marzo de 2013, Rec. Casac. 7139/2010, desestima el recurso y confirma la falta de equiparación entre sentencia judicial firme e inscripción en el registro con lo siguiente:

«TERCERO.- Tampoco puede ser acogido el segundo motivo de casación, en el que la recurrente sostiene, como ya había hecho en la demanda, que la inscripción de los terrenos en el Registro de la Propiedad es equiparable a la existencia de una sentencia judicial firme declarativa de la propiedad particular, que constituye el requisito exigido en el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas para conferir al titular el derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.

Con independencia del alcance probatorio de las certificaciones registrales, y de la salvaguarda judicial de los asientos del Registro de la Propiedad, es claro que la existencia de inscripción registral no constituye el supuesto contemplado en el apartado 1 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, que se refiere de manera clara e inequívoca a la existencia de sentencia judicial firme. Por tanto, aunque se admita el hecho de la inscripción registral, que ni la Administración recurrida ni la Sala de instancia han cuestionado, ello en nada altera la conclusión alcanzada la sentencia.

Por lo demás, cuando la disposición transitoria primera de la Ley de Costas se refiere a la declaración de propiedad contenida en "sentencia judicial firme" utiliza esta expresión en su significado técnico jurídico más preciso, el de las resoluciones judiciales contra las que no cabe recurso y pasan en autoridad de cosa juzgada (vid artículos 369 y 408 de la de 1881, vigente cuando se promulgó la Ley de Costas y 207 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000), dando la Ley de Costas un tratamiento diferenciado al caso de los derechos inscritos en el

Registro de la Propiedad, lo que impide acudir a la vía de la interpretación analógica que pretende la recurrente. Así, por ejemplo, la Ley de Costas niega todo valor obstativo frente al dominio público a las detenciones privadas, aun amparadas por inscripciones en el Registro de la Propiedad (artículo 8 de la Ley de Costas); e impide que las inscripciones registrales prevalezcan sobre la naturaleza demanial de los bienes deslindados en cuanto declaran la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado (artículo 13.1 de la Ley de Costas).

En definitiva, el valor jurídico conferido a las inscripciones registrales declarativas en modo alguno es equiparable al supuesto a que se refiere el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, esto es, el reconocimiento de la titularidad dominical por sentencia judicial firme. Por lo tanto, ni de la Ley de Costas ni de la Ley Hipotecaria resulta la posibilidad, a los efectos que nos ocupan, de la asimilar las inscripciones registrales a las sentencias firmes».

Como puede verse, al final ha tenido que ser el legislador el que haga una equiparación expresa de las dos situaciones para que puedan ser compensados esos titulares registrales con los que obtuvieron sentencia judicial firme, dándonos en definitiva la razón a los que pensábamos que sí eran equiparables.

En cuanto al plazo para el otorgamiento de la concesión y su duración lo establece el apartado 5 de la D.T. Tercera del Reglamento que señala que *«La solicitud de concesión deberá realizarse dentro del plazo de un año a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde. En este caso, el plazo de la concesión otorgada computará a partir de la fecha de su otorgamiento. En caso contrario, el cómputo de este plazo se iniciará a partir de la fecha de aprobación del deslinde.»*

La posible legalización por razones de interés público de las obras e instalaciones ilegales, cuando no proceda su demolición a tenor del apartado 6 de la D.T. Tercera del RGLC 2014, quedarán sujetas a lo establecido en la disposición transitoria cuarta. 1 de la LC 1988 y decimotercera del RGLC 2014. Se considerarán, en todo caso, ilegales las construidas con infracción de lo previsto en la D.T. Segunda del RC 1980, aprobado por Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo.

Como bien dice PÉREZ GÁLVEZ²⁶⁹, el supuesto es prácticamente idéntico al del apartado segundo de la D.T. Primera y la diferencia estriba tan solo en que el deslinde que se hace ahora es posterior, pero sus consecuencias son las mismas. De ahí que se podrían haber unificado los dos supuestos en uno.

D. Propietarios de terrenos que se encuentran comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación como consecuencia de un nuevo deslinde practicado con arreglo a la Ley de Costas 1988.

Se trata de un supuesto similar al previsto en el apartado 1 de la misma DT 1ª y se refiere a aquellos bienes que, tras el correspondiente deslinde, pasan a integrar el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con la nueva definición que del mismo se contiene en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley. Dicho apartado 4 dispone: «*En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta Ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquella para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición, computándose el plazo de un año para la solicitud de la concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde*».

Como ya dije²⁷⁰, la pérdida del derecho de propiedad de estos bienes supone una expropiación que es admisible en su causa por cuanto el legislador puede precisar la definición jurídica de lo que, en razón de sus características físicas, haya de entenderse por ribera del mar. Con esta concesión compensatoria se da también satisfacción a la garantía indemnizatoria del artículo 33.3 CE. Los propietarios de estos terrenos, según dispone el Reglamento, tienen también un derecho preferente para la obtención

²⁶⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.234.

²⁷⁰ Vide José María CAMPOS DAROCA, y Federico VIVAS PUIG, *Justiprecio y expropiación forzosa. Valoraciones, tratamiento procesal, sustantivo y tributario*, o.cit., p.626.

de nuevas concesiones en ese concreto tramo de costa durante un periodo de sesenta años.

En definitiva, se trata de compensar a los titulares de inmuebles por la ampliación del dominio público marítimo-terrestre respecto a la legislación anterior. Estamos ante el supuesto de la existencia de un tramo de costa que esta deslindado mediante lo que se denomina un «deslinde completo». En palabras del Tribunal Supremo (STS de de 21 de junio de 2011, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 2824/2007, LA LEY 105487/201, antes citada):

«Es de concluir que en la zona en litigio se practicó ya un deslinde completo en el año 1959 (O.M. de 28 de junio de 1960), que había excluido del dominio público marítimo-terrestre los terrenos del causante del recurrente en casación, que no estuvieran afectados por la concesión que se le otorgó en 1941. Como consecuencia del deslinde practicado en el año 1994 (O.M. de 31 de mayo de 1994) para adecuar el anterior a las características establecidas para la definición del demanio marítimo-terrestre en la nueva LC esos terrenos de propiedad privada han pasado a estar comprendidos en el dominio público marítimo terrestre. Así las cosas y como el terreno era de propiedad privada se ha producido, por obra del deslinde de 1994, una verdadera privación de derechos que ha de ser objeto de la oportuna compensación. Está plenamente justificada la equiparación del supuesto de autos al previsto en la disposición transitoria 1ª, apartado 1 LC, es decir, al caso de que el interesado hubiese obtenido una sentencia judicial firme reconociendo su derecho dominical, con la consecuencia de corresponder al recurrente el derecho a obtener la oportuna concesión por plazo de 30 años, prorrogable por otros 30, sin pago de canon alguno. Concesión que no puede efectuar esta Sala, por obvia exigencia del principio de división de poderes, sino que corresponde a la Administración que debe ejecutar la Sentencia».

Ejemplo paradigmático de la aplicación de este apartado de la D.T. primera podemos verlo en el chiringuito del “Hotel Doña Pakyta”, en San José, Almería. La O.M. del año 2003 que aprobó el Expediente de Deslinde de Referencia C-DL-9-ALMERIA, “Deslinde del dominio público marítimo-terrestre en el tramo de costa comprendido entre la margen sur de la punta del castillo de San José (Cerro del Ave María) y el dique

norte del puerto deportivo, que comprende el suelo urbano de San José, termino municipal de Níjar (Almería)” incluyó -vértices 55 y 57- como dominio público el citado Chiringuito con terrazas, que forma parte del hotel al que está unido por medio de unas escaleras y que siempre se destinó a usos hostelero. En el tramo de costa en cuestión se habían aprobado Órdenes Ministeriales de deslinde de fechas 17 de marzo de 1964, 14 de enero y 17 de febrero de 1966 y el posterior deslinde de 2003, se llevó a cabo porque no estaban incluidos en el tramo todos los bienes que son de dominio público a tenor de la LC 1988.

La mercantil titular del inmueble solicitó la oportuna concesión al entender que no era de dominio público a la entrada en vigor de la Ley de Costas, está inscrito en el Registro de la Propiedad y pertenecía al solicitante de la concesión y, por tanto, le era de aplicación la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, apartado 4 en relación con el apartado 1. Y ello porque consideraba que el deslinde practicado en 1966 fue un deslinde completo y no parcial ya que el citado chiringuito y sus terrazas se encuentran en el interior de una ladera o escarpe y en una zona en la que existen árboles no característicos de los arenales, por lo que consideraba que dicha zona no tenía la conceptualización de playa según el artículo 1.1 de la Ley 28/69, de Costas, que es un concepto distinto del contemplado en el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas de 1988 que es por el que se incluyen los terrenos en el demanio en 2003.

Ante el silencio administrativo a tal petición, interpuso recurso contencioso y, en la contestación a la demanda, la Abogacía del Estado opuso que los deslindes practicados con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988 no eran completos y que la delimitación realizada coincide con la que hubiera resultado de una aplicación correcta de la Ley de Costas 28/69 pues se trata de una zona de playa que no ha perdido su carácter demanial por el hecho de que no hubiera sido deslindada como tal en su momento.

La Audiencia Nacional, en SAN de 15 de abril de 2008, (Rec. 77/2005, LA LEY 40785/2008), da la razón a la mercantil solicitante haciendo una reflexión interesante sobre las diferencias del concepto de playa en la Ley de 1969 y la de 1988:

«La citada OM obrante a los folios 43 y siguientes del expediente justifica la inclusión en el demanio para los vértices en cuestión, al amparo del artículo 3.1.b)

de la Ley de Costas, por tratarse de espacios constituidos por arenas, gravas, guijarros y escarpes, que se corresponden con el concepto de playa tal y como lo define el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas.

El artículo 1 de la Ley 28/1969, de 26 de abril disponía que son bienes de dominio público: "1. Las playas, entendiéndose por tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica". Este concepto jurídico de playa se amplía en la nueva Ley de Costas de 1988 que define las playas en el artículo 3.1 .b) como zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas, y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

Respecto de las diferencias existentes entre ambos conceptos, conviene hacer referencia a la reciente STS, Sala 3ª, de 20 de febrero de 2007 (rec. 4127/2003), que destaca, a los efectos del recurso que examina, tres diferencias importantes. Una, referida al carácter de la superficie de ese espacio, que antes había de ser "casi plana", y que hoy, con la nueva Ley, puede ser, no sólo inclinada, sino con irregularidades y ondulaciones; siendo así, porque el artículo 3.1 .b) dice que la playa incluye, no sólo las zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, sino también los escarpes, bermas y dunas. Otra, referida a que dos de estos accidentes que pasan a formar parte del concepto jurídico de playa, como son los escarpes y bermas, no necesariamente tienen que estar formados o constituidos por depósitos de materiales sueltos; sus características físicas -en cuanto declives ásperos del terreno, los primeros, y parte casi horizontal interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje, las segundas- y su proximidad al mar, los hace susceptibles de ser lugares en que se depositen materiales sueltos, pero el modo en que aparece redactado el repetido artículo 3.1 .b) no requiere que tales depósitos hayan de permanecer allí, o que su presencia sea necesaria para poder incluir tales accidentes en el concepto jurídico que nos ocupa. Y una tercera, referida a que aquellos depósitos y estos accidentes pueden tener su origen, o pueden haber sido formados, tanto por la acción del mar o del viento marino, como por otras causas naturales o artificiales.».

Tras analizar la prueba practicada en el recurso (informes periciales de parte y a instancia de la Abogacía del Estado), la AN concluye diciendo:

«En el caso de autos se ha constatado que los terrenos sobre los que se ubica el chiringuito junto con el almacén y las terrazas números 3, 4 y 2, no reunían las características para su inclusión en el demanio de acuerdo con la Ley de Costas de 1969, habiéndose incluido en el dominio público al amparo de la Ley de Costas de 1988. Se trata de terrenos que están inscritos en el Registro de la Propiedad y pertenecen al solicitante de la concesión. De acuerdo con el espíritu compensatorio que preside la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, al que más arriba se ha hecho referencia, y con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional del apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera, los terrenos que no tenían características demaniales de acuerdo con la Ley de Costas de 1969 y que se han incluido en el demanio al amparo de la Ley de 1988, quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado 1 de la citada Disposición Transitoria. Esto es, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, concesión que se otorgara por un plazo de 30 años prorrogables por otros 30, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de pagar canon. En cuanto a los usos y aprovechamientos existentes, se ha constatado que el chiringuito lo era del hotel, del que formaba parte, habiéndose aportado la correspondiente cédula de habitabilidad del hotel de fecha 8 de mayo de 1969 (folio 52 vuelto del expediente) y que su uso era el de chiringuito del citado hotel, uso preexistentes que resulta claro respecto las instalaciones que se ha dicho: el chiringuito junto con el almacén y las terrazas números 3, 4 y 2.».

No obstante, la Sala de la AN matiza que no toda la superficie del inmueble está en la misma situación: [...] *no consta que se destinaran al citado uso de chiringuito los terrenos, que se encuentran a la altura de la terraza número 2 y más al norte, en la zona denominada como terraza número 1 (la zona de esta llamada terraza nº 1 existente delante de la nº 2 reúne características demaniales de acuerdo con la Ley de 1969). A diferencia de los anteriores, no se trata de terrazas o habitaciones propiamente dichas de las que puedan inferirse dicho uso, sino de terrenos baldíos, sin urbanizar, de los que, a falta de otras pruebas, no puede inferirse ese uso de chiringuito que se*

les atribuye, uso que no ha sido acreditado por la actora. Es decir, quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado 1 de la citada Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, los terrenos que aparecen reseñados en el plano obrante al folio 49 del expediente, como chiringuito junto con el almacén y las terrazas números 3, 4 y 2 del plano obrante al folio 49 del expediente administrativo, que son los que se ha constatado haberse destinado a uso del chiringuito del hotel.».

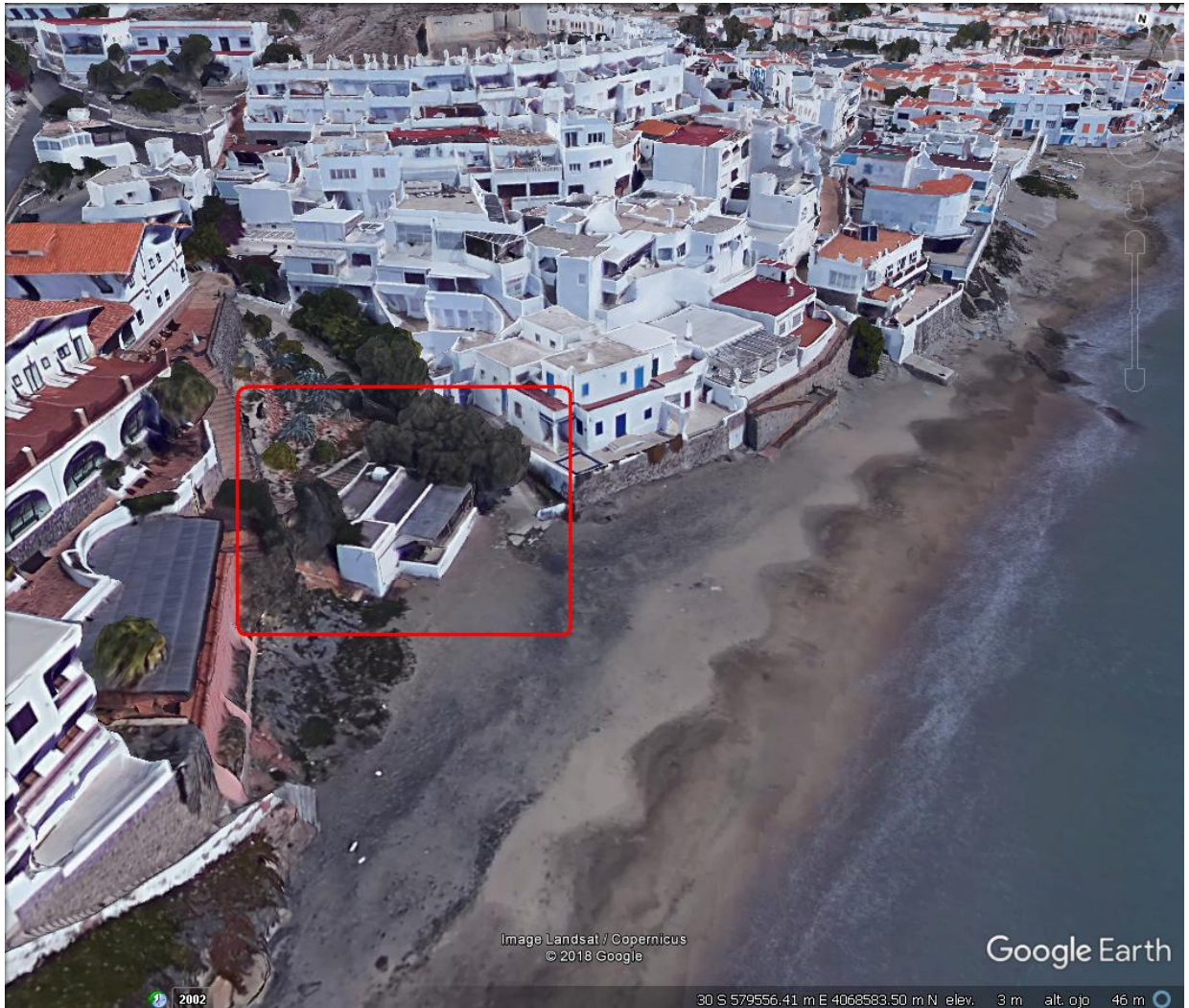


Imagen aérea del chiringuito y sus terrazas. Elaboración propia sobre aplicación Google Earth.

E. Condiciones generales para el otorgamiento de concesiones demaniales con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Para el otorgamiento de las concesiones compensatorias amparadas en la DT Primera de LC los Pliegos de condiciones generales deben ser aprobados por la Administración competente, según dispone el artículo 73 LC. Antes de la modificación introducida por la LPUSL en la D.T. Primera LC, el Pliego que se utilizaba fue aprobado por Orden MOPU de 8 de noviembre de 1985 por la que se aprueba el *pliego de condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial que se otorguen al amparo del artículo 10 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas*. Si bien dicho precepto no contenía un supuesto de concesión equiparable al previsto en la Disposición Transitoria Primera de la vigente LC, tal cláusula se ha mantuvo, con similar redacción aunque con diferente numeración, que pasó a ser la 6ª, en la Orden MAM/2035/2007²⁷¹, de 23 de julio, por la que se aprueba el *pliego de condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial a otorgar con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley*.

Tras la modificación de la LC, se dictó la Orden APM/241/2018, de 23 de febrero, por la que se aprueba el *pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones demaniales con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. Este Pliego solo es aplicable, según su Disposición transitoria única, a los procedimientos en trámite para el otorgamiento de concesiones al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que se hayan iniciado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Orden, mientras que, los procedimientos en los que, con posterioridad al 1 de septiembre de 2017, se haya realizado la oferta de condiciones a los interesados,

²⁷¹ Vide Orden MAM/2035/2007, de 23 de julio, por la que se aprueba el pliego de condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial a otorgar con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley (BOE núm. 181, de 30 de julio de 2007). En su exposición de motivos se decía que «*Si bien estas concesiones administrativas han de tramitarse de la forma prevista con carácter general en la Ley de Costas, presentan ciertas peculiaridades, así reconocidas por los órganos jurisdiccionales en diferentes sentencias, que impiden la aplicación total del pliego de condiciones generales actualmente existente, aprobado por Orden Ministerial de 8 de noviembre de 1985, y justifican la necesidad de aprobar un pliego que específicamente regule este tipo de concesiones...*».

se resolverán de conformidad con el pliego de condiciones generales existente con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden.

El Pliego regulado en la citada Orden APM/241/2018 dispone como Disposiciones Generales que la concesión:

(1) *«no implica cesión del dominio público ni de las facultades que el Estado ostenta sobre el mismo»;*

(2) *«no implica la asunción de responsabilidades por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente en relación con el ejercicio de los usos y aprovechamientos existentes, tanto respecto a terceros como al propio concesionario»;*

(3) *«no exime a su titular de la obtención de las concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones públicas en virtud de sus competencias en materia de puertos, vertidos u otras específicas»;*

(4) *«no implica la autorización para llevar a cabo actividades auxiliares fuera de los límites de la misma»;*

(5) que *«el concesionario queda obligado a instalar y a conservar a sus expensas, en la forma y plazo que se indiquen por el Servicio Periférico de Costas, la señalización terrestre necesaria durante la realización de obras en los terrenos objeto de la concesión»;*

(6) que *«el concesionario queda obligado a reponer y conservar los hitos del deslinde que se necesario demoler o reubicar como consecuencia de obras a realizar en los terrenos objeto de la presente concesión, en la forma que se le indique por el Servicio Periférico de Costas».*

La concesión se otorgará por el plazo que se establece en el Pliego de Condiciones Particulares y Prescripciones (PCPP), respetando los usos y aprovechamientos reconocidos en la Orden Ministerial de otorgamiento y el concesionario abonará al Tesoro Público, en su caso, el importe correspondiente al canon de ocupación o aprovechamiento, a partir de la fecha de notificación del otorgamiento de la concesión, en la forma y cantidad que se fije en el PCPP».

Los usos y aprovechamientos existentes serán los existentes a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, o en su caso, en el momento de la aprobación del deslinde que determinó la inclusión de los terrenos en el dominio público marítimo-terrestre, quedando el resto de la superficie de la antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre y para ello el Servicio Periférico de Costas podrá llevar a cabo el reconocimiento de esos usos y aprovechamientos existentes, levantándose, a tal efecto, el acta y plano correspondientes.

El Pliego dispone, igualmente, que el concesionario no podrá destinar los terrenos de dominio público concedidos, ni las obras en ellos ejecutadas, a usos distintos de los expresados en la concesión ni tampoco podrá ocupar espacio alguno del dominio público fuera del autorizado especialmente para ello por el Servicio Periférico de Costas. Para su control, el Servicio Periférico de Costas puede *«inspeccionar en todo momento que se está respetando el objeto de la concesión, de acuerdo con los usos y aprovechamientos reconocidos en la misma»*.

Cuando la concesión implique el ejercicio de una actividad susceptible de generar un beneficio económico o bien conlleve la vigencia de autorizaciones, licencias o permisos de actividad o explotación otorgados por otras Administraciones (léase chiringuito, restaurante o similar) *«la falta de actividad o ausencia de dichos títulos por un periodo superior a un año, llevará necesariamente a la incoación del expediente de caducidad de la concesión, a no ser que obedezca a justa causa»*

Llama la atención la cláusula del Pliego que dispone que *«La destrucción de todas o de la mayor parte de las instalaciones cuyo uso o aprovechamiento es autorizado por la presente concesión, siempre que se deba a causas de fuerza mayor, dará derecho al concesionario a optar entre la renuncia a la concesión sin derecho a indemnización alguna, o la reconstrucción a sus expensas de las mismas con las condiciones que se le señale por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar para el plazo que reste de la concesión»*. No sé si podrá considerarse fuerza mayor el avance del mar por un temporal que inunde las instalaciones de la concesión y, en cualquier caso, no habría que poner reparo alguno a esta cláusula siempre y cuando el alcance del mar fuera solo puntual y después se “retirara” puesto que, en otro caso, procedería la revocación de la concesión por imposibilidad material de su mantenimiento y sin indemnización. Más adelante el Pliego se refiere a la destrucción de todas o de la mayor

parte de las instalaciones *«por dolo o culpa del concesionario o personas que de él dependan»* y dispone que se consideraran causa de caducidad de la concesión.

Por otro lado, si el concesionario realizara obras o usos no amparados por la concesión, el Servicio Periférico de Costas *«ordenará, respectivamente, su paralización o suspensión, en la forma y con los efectos previstos en el artículo 103 de la Ley de Costas»* y si las infracciones cometidas fuesen de *«importancia notoria»*, se incoará, asimismo, expediente de caducidad de la concesión. No resulta muy clara esa expresión de “importancia notoria” pues me consta que la construcción de un simple y pequeño casetón de 1 m x 1 m, junto a un restaurante de 250 m² reconocidos en el título ha dado lugar a la paralización del negocio.

El Pliego regulado en la Orden ya recoge la posibilidad de transmisión de la concesión por actos inter vivos y mortis causa tras la LPUSL y dispone que la *«transmisión inter vivos solo será válida si con carácter previo la Administración reconoce el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión»* y que, en caso de fallecimiento del concesionario, *«sus causahabientes, a título de herencia o legado, podrán subrogarse en los derechos y obligaciones de aquel, siempre que en el plazo de cuatro años comuniquen expresamente a la Administración el fallecimiento y la voluntad de subrogarse. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera hecho la comunicación, la concesión quedará extinguida»*.

También recoge el *Pliego-tipo* la novedad de la prórroga extraordinaria de las concesiones introducida por la LPUSL disponiendo que el concesionario podrá solicitar la prórroga establecida en el artículo segundo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas y *«el plazo de la prórroga se computará desde la fecha de su solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión»*. Añadiendo que, si se solicita la prórroga dentro de los seis meses anteriores al vencimiento del plazo de la concesión, el plazo de la prórroga computará desde la fecha de extinción del título.

Se recoge también en este pliego-tipo que el concesionario viene obligado a cumplir las disposiciones vigentes o que en lo sucesivo se dicten, que afecten al dominio público concedido y a las obras y actividades que en el mismo se desarrollen, especialmente las correspondientes a la ordenación y protección del medio marino, y a la

ley de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, sin que las que se ejecuten, ni su uso, pueda ser obstáculo para el ejercicio de las servidumbres de tránsito, protección y acceso al mar, precisión que resulta casi innecesaria puesto que la obligación de dejar expedita la servidumbre de tránsito, siempre y en cualquier caso (excepto en casos muy justificados), es más que evidente.

El rescate de la concesión se recoge en el pliego-tipo así: *«los terrenos de dominio público objeto de la concesión fuesen necesarios, total o parcialmente, para la realización de actividades o ejecución de obras declaradas de utilidad pública y para llevarlas a cabo fuera necesario utilizar o demoler, en todo o en parte, los terrenos u obras de la concesión, la Administración podrá proceder al rescate de la misma antes de su vencimiento»*. Para ello se incoará el expediente de rescate de la concesión que se tramitará mediante un procedimiento independiente y la valoración de la concesión en caso de rescate, se efectuará conforme a lo establecido en la LC, *«teniendo siempre en cuenta el plazo de duración de la concesión pendiente al momento del rescate»*. Si el objeto de la concesión impidiese hacer la valoración según lo dispuesto en la Ley de Costas, ésta se realizará según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

Cuando, sin intervención de la Administración, varíen las condiciones físicas del espacio sobre el que se otorgó la concesión, *«de forma que se imposibiliten, total o parcialmente, los usos y aprovechamientos existentes en un determinado momento, y, por ende, la existencia de la concesión misma»*, *«la Administración podrá declarar resuelta la misma en función de las variaciones ocurridas y teniendo en cuenta la normativa aplicable, sin que el concesionario tenga derecho a indemnización»*. Una vez que se produzca la extinción de la concesión, todas las obras e instalaciones objeto de la misma revertirán²⁷² a la Administración del Estado, gratuitamente y libres de cargas y

²⁷² Se trata de un simple reflejo de lo dispuesto con carácter general en el art. 283.1 del TRLCSP de 2017 cuando señala: *«Destino de las obras a la extinción de la concesión. 1. El concesionario quedará obligado a hacer entrega a la Administración concedente, en buen estado de conservación y uso, de las obras incluidas en la concesión, así como de los bienes e instalaciones necesarios para su explotación y de los bienes e instalaciones incluidos en la zona de explotación comercial, si la hubiera, de acuerdo con lo establecido en el contrato, todo lo cual quedará reflejado en el acta de recepción»*, en relación con el art.295.1 del mismo texto legal. Vide Informe 3/2010, de 30 de septiembre de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Islas Baleares: *«El análisis de la evolución normativa en materia de reversión pone de manifiesto la importancia de que determinados bienes e instalaciones reviertan a la Administración con la finalidad de que se pueda continuar la prestación del servicio público en beneficio del interés general. No obstante, la legislación*

de la recepción por la Administración de los bienes revertidos, se levantará la correspondiente acta en presencia del concesionario, si compareciere.

Cuando se produzca la reversión por vencimiento del plazo concesional quedará extinguido automáticamente, *«sin necesidad de declaración expresa, cualquier derecho que pudieran ostentar terceras personas sobre el dominio público concedido»*.

Igualmente, la Administración no asumirá *«los contratos de trabajo que pudiera haber concertado el concesionario para el ejercicio de su actividad empresarial, sin que, por lo tanto, pueda en forma alguna entenderse que la reversión implica la sustitución de empresa prevista en la legislación laboral vigente»*. Es decir, no caben las obligaciones impuestas por la ley para los casos de sucesión de empresa (art.44 ET) puesto que, según la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo nº 983/2017, Sección 1, Rec 668/2016 de 12/12/17, aún cuando viniera impuesta en el Pliego la obligación de subrogación de trabajadores. Su mención tiene carácter meramente informativo, de tal manera que es necesario que concurren los requisitos (objetivos y subjetivos) descritos en el artículo 44 ET. En este caso es aún más claro que no se produce obligación de asunción de los trabajadores por parte de la Administración al finalizar la concesión²⁷³. Otra cosa sería que, finalizada esta, la Administración licitara

que regula o ha regulado esta cuestión no es muy esclarecedora en cuanto a la concreción de los bienes que se deben revertir, más allá del hecho de que tienen que figurar en el contrato, y, por tanto, dependerá de cada caso.». Vide Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2000,-ECLI:ES:TS:2000:4305 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a): *«el principio de que al extinguirse una concesión administrativa de servicio público deben revertir a la Administración los bienes e instalaciones necesarios para la prestación del servicio, que la empresa concesionaria ha debido amortizar durante el tiempo de duración de la concesión, es una consecuencia lógica de que la titularidad del servicio corresponde a la Administración y de que esta, al extinguirse la concesión, debe continuar prestando dicho servicio»*.

²⁷³ Vide STS 656/2017, 20 de Julio de 2017, Sala Cuarta, de lo Social: *«[...] la jurisprudencia [SSTS de 15 de enero y de 25 de junio de 1997 (Rcud. 3827/1995 y 4397/1996), de 18 y 28 de diciembre de 1998 (Rcud. 1767/1998 y 1766/1998), de 22 de octubre de 2003 (Rcud. 107/2003), de 6 de octubre de 2006 (Rcud. 4243/2005) y de 18 de julio de 2007 (Rcud. 3685/2007), entre otras] admite la posibilidad de utilizar el contrato de obra o servicio determinado por parte de un contratista o concesionario, vinculando la duración de éste a la de la contrata o concesión de obra o servicio, pese a que las actividades contratadas responden a necesidades permanentes de las empresas contratantes y también de las empresas contratistas o concesionarias cuya actividad normal es precisamente la de atender a las obras o servicios contratados o gestionados en régimen de contrata mercantil o de concesión administrativa. Se ha considerado así que cada contrata o concesión administrativa posee la suficiente «autonomía y sustantividad propia» exigida por la ley para este tipo de contratos. Ahora bien, si la duración del contrato se vincula a una contrata de obra o servicio, no se reputa válida su extinción por finalización de la contrata si va seguida de otra contrata con la misma empresa cliente y con el mismo objeto [SSTS de 17 de junio de 2008 (Rcud. 4426/2006), de 18 de junio de 2008 (Rcud. 1669/2007), de 17 de julio de 2008 (Rcud. 152/2007) y de 23 de septiembre de 2008 (Rcud. 2126/2007), entre otras], o si en convenio colectivo, contrato o pliego de condiciones*

de nuevo (y ya bajo del régimen concesional ordinario de la LC) los mismos servicios antes amparados por la concesión compensatoria.

Respecto al procedimiento sancionador, el Pliego-tipo establece que *«el incumplimiento total o parcial de las condiciones y prescripciones impuestas en la concesión dará lugar a la incoación del correspondiente expediente sancionador por infracción contemplada en el artículo 91.e) de la Ley de Costas»*. Todo ello *«sin perjuicio de que, cuando a juicio de la Administración, la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, ésta pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente»*.

El incumplimiento por el concesionario de las condiciones particulares y prescripciones que se determinen específicamente en el PCPP, así como la concurrencia de las causas previstas en el artículo 79 de la LC, obligan necesariamente a la incoación del expediente de caducidad de la concesión, regulando el Pliego-tipo que *«los demás supuestos de incumplimiento podrán, asimismo, ser causa de caducidad de la concesión, especialmente cuando existan reiteradas infracciones de una o varias de las restantes condiciones»*. La tramitación del expediente de caducidad se realizará con independencia de la incoación del procedimiento sancionador que proceda.

Por último, cabe la ejecución forzosa de las ordenes de la Administración al concesionario, en aplicación de las condiciones correspondientes, cuando éste no las lleve a cabo, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 39/2015, y el 107.4 de la LC 1988 y podrá la Administración *«proceder a su ejecución subsidiaria, siendo el importe de los gastos, así como de los daños y perjuicios, a cargo del concesionario»*, importe que puede ser satisfecho mediante el procedimiento de apremio conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación.

Desde la entrada en vigor de la LC se planteó en distintas ocasiones la cuestión de si era posible otorgar una concesión del régimen transitorio sin tener aprobado el deslinde cuando pudiera acreditarse de forma plena e indubitada el carácter demanial de los terrenos. Por ese motivo, una Circular titulada *“Exigencia de deslinde previo en tramos para los que se solicite el otorgamiento de un título de ocupación de dominio*

se hubiese incluido una cláusula de subrogación empresarial. Además, hemos admitido como lícita la posibilidad de contratación para sucesivas obras o servicios, siempre y cuando éstas queden suficientemente especificadas en el contrato inicial o en los sucesivos acuerdos para cada una de ellas [STS de 30 de junio de 2005 (Rcud. 2426/2004)].»

público marítimo-terrestre” de 17 de abril de 1997 remitida por la Subdirección General de Gestión del Dominio Público Marítimo-Terrestre a todas las Demarcaciones de Costas decía expresamente lo siguiente:

«Con motivo de haberse planteado esta cuestión en determinados supuestos, se considera conveniente advertir, con carácter general, que cuando se pretenda la ocupación de terrenos de dominio público marítimo-terrestre todavía no deslindados conforme a la vigente Ley de Costas, se debe cumplir su disposición transitoria séptima, apartado 2, tramitándose el correspondiente expediente de deslinde de forma simultánea al de la concesión (autorización) y a costa del peticionario. De forma similar, se debe proceder respecto a las obras a realizar por las Administraciones Públicas, que no podrán ejecutarse sin que exista el correspondiente deslinde aprobado».

La cuestión se vuelve a plantear ahora tras la redacción del art. 21 RGLC 2014. La respuesta a esta cuestión sería que, en principio, no parece que pueda otorgarse una concesión del régimen transitorio sin tener aprobado el deslinde, pues, si se otorga, se está reconociendo el carácter demanial y se estaría llevando a cabo una expropiación sin haberse declarado los terrenos como dominio público marítimo-terrestre mediante el instrumento del deslinde²⁷⁴; máxime cuando, en determinados casos (DT 1^a apdo. 4), el plazo de la concesión se computa desde la fecha de aprobación. No obstante, parece que la ley da mucho peso al «*carácter indubitado de dominio público marítimo-terrestre*», ya que el art 21 del RGLC, respecto de los efectos suspensivos de la incoación del deslinde (suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección), desaplica esta suspensión al otorgamiento de concesiones y autorizaciones para ocupación de bienes que tengan el carácter indubitado de dominio público marítimo-terrestre. Por tanto, sin deslinde aprobado parece que sí cabría otorgar la concesión compensatoria.

²⁷⁴ *Vide* en este sentido, Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p. 255.

3.4.3. - Un caso paradigmático: El Palmer.

Me refiero ahora al caso del Edificio denominado El Palmer y situado en la Playa del mismo nombre en el T.M. de Enix (Almería) por tratarse de un ejemplo que resulta representativo de lo que se sucede en la costa española.

El edificio en cuestión ha sido a lo largo del tiempo un ejemplo de lo que no tiene que hacerse en el DPMT. Su emplazamiento sobre la playa del Palmer, junto con el hotel cercano situado sobre los acantilados, distorsiona de forma evidente la vista de un enclave natural de características medioambientales notables. La historia jurídica de esa edificación merece de una pequeña glosa que abarque desde su construcción hasta llegar a su situación actual.

El inmueble se encuentra deslindado dentro del DPMT aprobado por Orden Ministerial de fecha 13 de diciembre de 2007 (deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa comprendido entre los límites del T.M. de Enix, Almería, Refª: DL-EN-1; DESO1/06/04/0007). El mencionado deslinde incluyó en dominio público marítimo-terrestre la totalidad del edificio pues la O.M. ratificaba el deslinde de ZMT hasta entonces vigente, en virtud del artículo 4.5 de la Ley de Costas: *«4.5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18»*.

Todo empieza cuando el 28 de enero de 1966 se aprobó la Orden Ministerial por la que se deslindó la ZMT en el tramo de costa en cuestión. La línea de deslinde aprobada en dicha orden alcanzaba hasta los terrenos próximos a la Carretera Nacional 340 y a una cota considerable del terreno.

En fecha 13 de octubre de 1970, la entidad mercantil La Parra, S.A. solicitó una concesión al entonces denominado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para urbanizar la zona de la bahía del Palmer según Anteproyecto que adjuntó y sobre terrenos de su propiedad. La mercantil La Parra, S.A. vendió a la entidad mercantil Hoteles Internacionales, S.A. los terrenos colindantes con el actual edificio en fecha 12 de enero de 1972, y convino la cesión del derecho de concesión solicitado.



Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/actuaciones-proteccion-costa/almeria/040338-galeria-multimedia.aspx>



Fuente: <https://www.ideal.es/planes/playas/almeria/el-palmer-0000901.html>

Por Orden Ministerial de fecha 10 de noviembre de 1972 el citado Ministerio otorgó una concesión administrativa a la entidad La Parra, S.A. para la realización de un paseo marítimo y urbanización. La Orden Ministerial cuando describe el objeto de la concesión decía que (resultando II): «*El deslinde de la zona marítimo-terrestre en este tramo de costa, fue aprobado por OO.MM. de 14 y 28 de enero de 1966*»; mientras que en el Resultando I) se señalaba que: «*En los terrenos de dominio público de la zona marítimo-terrestre y mar territorial se proyecta el paseo marítimo, la estación depuradora y el emisario submarino así como el acondicionamiento de la playa del Palmer, con piscina infantil y otras instalaciones, al abrigo del proyectado puerto deportivo*».

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS DIRECCION GENERAL DE PUERTOS Y SEÑALES MARITIMAS		Madrid, a _____ de _____ 197__
SUBDIRECCION GENERAL DE COSTAS Y SEÑALES MARITIMAS. <u>Servicio de Ordenación y Explotación.</u> Sección de Planificación, Ordenación y Explotación = II.		S/R: 9-AL-1 N/R: C. 266 - ALMERIA Com. 96
MH/MTD	DESTINATARIO: JEFATURA DE COSTAS Y PUERTOS DEL SUR. Plaza José Antonio, 6, 3º MALAGA	C-266
ASUNTO		
Autorizando a "LA PARRA, S.A." la ocupación de terrenos de dominio público de la z.m.t. y mar territorial, en el litoral costero de Almería, entre las Puntas de "El Palmer" y "La Garrofa", términos municipales de Enix y Almería, con destino a la realización de obras de paseo marítimo y urbanización. Con esta fecha se ha dictado la O.M. siguiente:		

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS
 Dirección Gral. de Puertos y S. M.
16 NOV. 1972
 JEFATURA DE COSTAS Y
 PUERTOS DEL SUR-MALAGA
 ENTRADA N.º 1556

Fuente: archivos del doctorando.

Por tanto, la construcción de los edificios de apartamentos no debía llevarse a cabo en el dominio público, sino fuera de éste. Así, en fecha 29 de mayo de 1973 se aprobó el primer Acta y Plano del replanteo de las obras de la concesión, en el que constaba expresamente que «*se ha fijado en días anteriores la línea límite de la zona marítimo-terrestre, con reposición de hitos, que concuerda exactamente con la que figura en los planos de replanteo*». Como veremos más adelante, esta línea de deslinde de ZMT fue fijada en ese momento por los técnicos del Ministerio y no coincidía con la

aprobada por la Orden Ministerial del año 1966, por lo que, de hecho (y de derecho también), con la aprobación de la concesión administrativa se produjo, en todo caso, una modificación del citado deslinde de 1966.

A mayor abundamiento, y para que quede todavía más claro que la Administración había establecido una línea de deslinde de ZMT que no incluía la actual edificación, con fecha 3 de junio de 1976, la Dirección General de Puertos y Costas autoriza a La Parra, S.A. a ocupar la zona de servidumbre para la construcción de dos pistas de tenis en la Urbanización según Proyecto presentado por aquélla con plano de situación en el que constaba la línea de deslinde de dominio público. Dichas pistas, como se pueda apreciar claramente en los planos del expediente de deslinde de 2007 aprobado, se encuentran a la misma altura tierra adentro que el edificio del Palmer.

<p>MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Dirección General de Puertos y Señales Marítimas Tercera Jefatura Regional de Costas y Puertos Plaza de José Antonio, 6 - 3.º MALAGA</p>	<p>Málaga.....de.....de 197..... S/R. N/R. 9-AL-6</p>
<p>MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Dirección Genl. de Puertos y S. M. = 3 JUN. 1976 3.ª JEFATURA REGIONAL DE COSTAS Y PUERTOS - MALAGA SALIDA N.º 1376-8</p>	<p>Destinatario: - D. Antonio Van de Walle. Barna. - G. Civil. Enix - Sr. Suárez. Almería</p>
<p>ASUNTO = Dispensa de servidumbre para la construcción de ods pistas de tenis, t.m. de Enix (Almería).</p>	

Fuente: archivos del doctorando.

Es de reseñar lo que dispone la condición 3ª de dicha Dispensa en cuanto a la zona comprendida entre la línea de ZMT y las pistas de tenis: «*No podrá almacenar material alguno dentro de la zona comprendida entre la línea de zona marítimo-terrestre y las pistas de tenis, así como tampoco arrojar escombros a dicha zona marítimo-terrestre o mar litoral*». Como vemos, una vez más la Jefatura de Costas y Puertos del

entonces Ministerio de Obras Públicas, tenía claro que la ZMT existente en ese tramo de costa se situaba por delante de las pistas y, por tanto, por delante del futuro edificio.

El 5 de noviembre de 1976 se aprueba la segunda Acta de Replanteo correspondiente al modificado de la concesión. En este documento, igualmente, se vuelve a consignar la línea de ZMT en lugar distinto al que se grafía en la Orden Ministerial del año 2007 y siempre entre el mar y la edificación.

Puesto que La Parra, S.A. había vendido a HITSA los terrenos colindantes con la concesión y convenido la cesión de ésta, es HITSA quien, en fecha 23 de septiembre de 1979, solicita a la Jefatura Regional de Costas autorización para la construcción de 5 bloques de apartamentos que formaban parte del Proyecto de Urbanización de la Bahía, pero no de la concesión administrativa otorgada en su día a La Parra, S.A.

El 28 de enero de 1980 la Jefatura Regional de Costas de Málaga autoriza a HITSA a construir los mencionados cinco bloques de apartamentos, previos informes favorables de Comandancia Militar de Marina de Almería, Delegación Provincial de la Secretaría de Estado de Turismo de Almería y del Ayuntamiento de Enix. En la citada autorización, que no concesión, se señala en el punto 2º de su condicionado que *«Las construcciones quedarán separadas de la zona marítimo-terrestre por una distancia mínima de seis metros, que quedará libre de toda construcción»*. No cabe duda, por tanto, de que el Ministerio de Obras Públicas tenía como línea de ZMT la que señalaba en todos sus documentos, línea que discurría entre el mar y las edificaciones y no la aprobada por O.M. de 1966 y situada casi en la coronación del acantilado y lindante con la actual carretera.

El Ayuntamiento de Enix otorga con fecha 29 de febrero de 1980 Licencia Municipal de Obras a HITSA para edificar el primero de los cinco Bloques (el único finalmente construido) y esta mercantil, el 4 de junio de 1980, otorga escritura de segregación y descripción del resto. En el Exponendo Segundo de dicha escritura se hacía constar que la anterior propietaria de la finca (La Parra, S.A.) *«es titular de una concesión administrativa que le permite ocupar terrenos de dominio público en la Bahía del Palmer, precisamente en la zona marítimo-terrestre, con que linda por el Sur el trozo de tierra descrito, según O.M. de 10 de noviembre de 1972, habiéndose aprobado posterior-*

mente una modificación del proyecto y un segundo Replanteo de las obras». Igualmente, en su Exponendo Tercero se señalaba que «*HITSA tiene el propósito de realizar una Urbanización en los terrenos que se describen en el exponendo primero, teniendo como complemento el Paseo Marítimo que se construirá de acuerdo con la concesión a que se refiere el segundo*». También en esa escritura se segregaron seis solares destinados, cinco de ellos, a la construcción de bloques de apartamentos, entre los que se encontraba el que fue autorizado por la Jefatura Regional de Costas en fecha 26 de enero de 1980.

Ante la obtención de todos los permisos y licencias necesarios en aquella época para la construcción del edificio en zona de servidumbre de salvamento (al menos así lo entiendo yo), la mercantil HITSA construyó el citado Bloque de apartamentos que tuvo acceso al Registro de la Propiedad, tanto la matriz de la Comunidad de Propietarios, como cada uno de los elementos individuales que la componen.

A lo largo del tiempo, los citados elementos individuales han sido objeto del lógico proceso de enajenación, con diversos titulares registrales, todos ellos terceros de buena fe que han adquirido con todos los requisitos que la ley establece, sin que, en ningún momento, la Administración haya hecho ninguna traba ni impedimento para la libre transmisión de estos inmuebles.

Por Sentencia de fecha 14 de Julio de 1979, el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Almería declaró que HITSA era «[...] *legítima propietaria en pleno dominio*» de la finca registral 25.808 cuyos linderos eran los siguientes: «*por su frente principal, Sur, en línea irregular, con Zona Marítimo-terrestre; por el fondo, Norte, en línea menos irregular que la anterior, con el nuevo y actual trazado de la carretera Nacional nº 340 de Cádiz a Barcelona y, mediante la misma, con resto de finca matriz de la que se segrega; por la izquierda entrando, Oeste y por la derecha, este, en ambas líneas rectas, con resto de finca matriz*». Por tanto, esta finca fue declarada de titularidad privada con esos linderos en el año 1979 por sentencia judicial firme. Y, dentro de ella, se ubicaba la parcela A03, refª catastral de entonces: 038001/01, de superficie 10.720 m² y lindante, derecha, izquierda y fondo la playa, que es la finca sobre la que se construyó el Edificio de El Palmer.

El procedimiento judicial en el que recayó la mencionada Sentencia, HITSA presentó Tercería de Dominio contra la Administración General del Estado y La Parra, S.A. que acabó con el resultado ya citado de la declaración de titularidad a favor de HITSA de la finca donde se ubica el edificio y, por tanto, el Estado no tuvo ningún reconocimiento judicial sobre la misma y sobre su presunta condición de dominio público.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Comunidad de Propietarios del Edificio presentó recurso de reposición contra la O.M. de 2007 pues consideraba que la edificación no se encontraba en dominio público marítimo-terrestre como consecuencia de un deslinde anterior y, por tanto, que debía anularse la Orden Ministerial de fecha 13 de diciembre de 2007 por aplicación indebida e injustificada del artículo 4.5 de la Ley de Costas (terrenos deslindados como dominio público que por cualquier cosa han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre). Todo ello, circunscrito a los vértices M-28 a M-41 del deslinde finalmente aprobado.

La Comunidad de Propietarios presentó el correspondiente recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional, Rec.586/2008, con los anteriores argumentos y, subsidiariamente, y para el caso de que no se anulara la Orden Ministerial impugnada, que se declarara el derecho de los propietarios del edificio a que se les otorgara la concesión prevista en la Disposición Transitoria Primera, apartado 1, de la Ley de Costas, al estar en el supuesto de disponer de una sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas que declaró como de dominio privado los terrenos sobre los que se asienta el edificio El Palmer.

El citado recurso fue inadmitido por la Sala de la AN (SAN de 28 de enero de 2011) por entender que había extemporaneidad del recurso potestativo de reposición que se interpuso fuera del plazo de un mes, sin entrar en el fondo del asunto. Sin embargo, presentado recurso de casación contra esta sentencia, el Tribunal Supremo, en STS de 3 de julio de 1013, Rec. Casac. 2511/2011, casa la Sentencia de la AN al entender que no había habido extemporaneidad de la reposición y entra al fondo del asunto desestimando el recurso.

Para esa desestimación el Alto Tribunal considera que:

«El pilar sobre el que la recurrente sostiene su argumentación es que el deslinde aprobado por la O. M. de 14 de enero de 1966 se modificó con posterioridad en

el año 1972, con motivo de la concesión de ocupación de dominio público marítimo-terrestre de 10 de noviembre de 1972 a favor de la entidad "La Parra S. A.", de forma que, la línea de dominio público se retranqueo más hacia el mar, con la consecuencia de que terrenos que en el deslinde de 1966 eran dominio público en el de 1972 dejaron de serlo.

Esa tesis, sin embargo, no ha sido probada. Siendo por todos aceptado que por O. M. de 14 de enero de 1966 se aprobó el deslinde del tramo de costa litigioso, no ha sido acreditado que fuera modificado con posterioridad al hilo de la tramitación del expediente de concesión, pues, aunque es también incontrovertido el otorgamiento de concesión, sin embargo, no ha sido probado que, con motivo de la misma, se modificara la línea de deslinde. Más en concreto, en la O. M. que otorga la concesión se señala en el Resultando II las referencias al deslinde aprobado en el año 1966, sin que del texto y condicionado específico de tal concesión se pueda deducir que se modifica el deslinde aprobado en el año 1966, sino que por el contrario, va de suyo que la concesión se ajuste el deslinde previo, y que éste únicamente podía ser modificado por el procedimiento previsto en la norma atendiendo al principio de contrarius actus.

Sí consta, en cambio, que el Proyecto de Deslinde en el tramo litigioso se corresponde con la línea del deslinde aprobado en el año 1966 y que para ello se efectuó un proyecto específico, ya citado, denominado Estudio Topográfico de Detalle del Deslinde, que consta como Anejo 14».

(...) Finalmente, esta Sala considera acreditado que en los terrenos litigiosos concurren los requisitos previstos en los artículos 3 y 4 de la LC, pues, con independencia de formar parte de un deslinde anterior, su carácter demanial deriva del epígrafe 4.5 de la citada LC, ya que, en este caso, los terrenos no han perdido las condiciones de playa o acantilado. En este sentido, aunque la Orden aprobatoria del deslinde señala como causa de inclusión en el dominio público, para los terrenos situados entre los vértices 28 a 41, la prevista en el artículo 4.5 de la LC, coincidiendo con el deslinde aprobado por OM de 14 de enero de 1966, hemos visto y comprobado que en la Memoria del Proyecto de deslinde no es esa la única causa de inclusión de los terrenos, ya que en ellos también concurren las causas previstas (1) en el artículo 3.1.a) de la LC ---terrenos alcanzados por el

mar durante los mayores temporales conocidos---; (2) 3.1.b) ---terrenos que constituyen playas o zonas de depósito de materiales sueltos---, y (3) artículo 4.4 de la LC ---terrenos que se corresponden con acantilados sensiblemente verticales---; cualidades, todas ellas, que son apreciables a simple vista de los reportajes fotográficos que forman parte del Proyecto (Anejo 11.1, fotografías oblicuas 2001; Anejo 11.2, fotografías verticales 2005; Anejo 11.4, fotografías oblicuas 1992). Esto es que se está en presencia de una documentación, toda ella, acreditativa de la existencia de terrenos de las características naturales de playa y zonas de depósito de materiales sueltos y de la existencia de acantilados sensiblemente verticales.

En definitiva, el Tribunal Supremo, desestima el recurso por una supuesta falta de prueba de la alteración de hecho del deslinde de 1966:

«[...] la parte recurrente no ha acreditado de forma indubitada que el emplazamiento del bloque de apartamentos construidos se corresponda con las autorizaciones concedidas por la Jefatura Regional de Costas y Puertos en fecha 28 de enero de 1980, pues no consta plano de localización de los cinco bloques de apartamentos autorizados para así poder referenciar su ubicación respecto del deslinde aprobado en el año 1966 y la autorización se concedió, según se indica en la condición 1ª, conforme al proyecto presentado (que la parte recurrente no ha traído al proceso), resultando de la autorización más bien lo contrario, esto es, que el emplazamiento de las construcciones se preveía fuera del dominio público, como no podía ser de otra manera, como así se deduce de la condición 2ª, pues en la misma se establece la necesidad de que "(...) las construcciones queden separadas de la zona marítimo-terrestre por una distancia mínima de seis metros, que quedará libre de toda construcción».

Y añade que los informes previstos en los artículos 112 y 117 de la Ley de Costas con motivo de la tramitación de planes de ordenación del territorio y de urbanismo, «no vinculan el posterior ejercicio de la potestad-deber de deslinde, de forma tal que la Administración no queda constreñida a lo consignado en los indicados informes, pues, el ajuste de legalidad del deslinde se refiere exclusivamente a la comprobación en los terrenos de las condiciones físicas para su carácter demanial y, esta finalidad, consti-

tuye el objeto específico y único del deslinde y no de otras actuaciones de la Administración de Costas que se insertan en otro tipo de procedimientos y que, precisamente por ello, deben limitarse sus efectos a esos procedimientos».

En definitiva, la confusión de líneas de deslinde como consecuencia de diversas actuaciones a lo largo del tiempo y referidas todas ellas a una concesión administrativa que pretendía la ocupación de, nada menos, que de 5 bloques de apartamentos, con su correspondiente paseo marítimo y hasta puerto deportivo, desconfiguró jurídicamente el tramo de costa deslindado en el año 1966 pues, si los terrenos donde se asienta el edificio eran ya DPMT desde entonces, deberían haber contado con una concesión administrativa otorgada por la Administración General del Estado y, si no lo eran –como afirma el T.S. y avala el certificado emitido en el recurso por el Servicio Periférico-, es en el año 2007 cuando se incluyen en el demanio con las consecuencias distintas que, de una u otra circunstancia, se derivan para los propietarios.

De cualquier manera, los propietarios habían solicitado en el recurso contencioso, de forma subsidiaria, el otorgamiento de la concesión prevista en el D.T. Primera de la LC y a ello responde el Tribunal Supremo con lo que sigue:

«De esa redacción (se refiere a la D.T. Primera se deduce, sin ningún género de dudas, que su aplicación requiere como primer presupuesto de hecho la existencia de un acto administrativo firme aprobatorio del deslinde del que resulte la existencia dentro del dominio público de terrenos de propiedad particular y, como consecuencia de lo anterior, que el otorgamiento de la concesión requiere la tramitación de un procedimiento específico, distinto y posterior del acto aprobatorio del deslinde en el plazo de un año que, como establece el epígrafe 4 de esa misma Disposición Transitoria, se computará "(...) a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde" y que se computa desde la firmeza de ese acto, como resulta de las SSTS de esta Sala de 28 de mayo de 2008, RC 3641/2004 y 23 de diciembre de 2011, RC 6508/2008. Respecto de tal epígrafe hemos declarado que, aunque la solicitud de concesión de que se trata se hubiera formulado una vez transcurrido el plazo de un año previsto en la Disposición Transitoria Primera.4 LC, no por ello debería denegarse la concesión, toda vez que la petición formulada fuera de ese plazo puede repercutir en el cómputo de la duración de la concesión ---que se produce desde su otorgamiento si se ha solicitado

en el plazo previsto legalmente, como ha señalado esta Sala en la STS de 29 de julio de 2009 (casación 2294/2005)---, pero que no autoriza a considerar perdido o extinguido el derecho a la concesión.

Así resulta también de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta.2 del Reglamento de la Ley de Costas, en la que se contempla el deber de la Administración de otorgar "de oficio" dicha concesión en el caso de haber transcurrido el plazo sin que se hubiera solicitado. Este aspecto ha sido resaltado en la citada STC 149/1991, de 4 de julio, al indicar: "Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada "ope legis", por la privación del título dominical. La relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecían tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esa norma (Disposición Transitoria Primera. 2 del Reglamento General) al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el "quantum" de la indemnización".

En definitiva, la compensación prevista en esta Disposición Transitoria 1ª de la LC constituye el objeto de un procedimiento distinto, específico, independiente y posterior del deslinde ---que no consta se haya sido iniciado--- y del que el deslinde constituye el presupuesto de hecho necesario para su aplicación, por lo que no es posible que, con motivo de la aprobación del deslinde, se vulnere tal Disposición».

A pesar de lo dicho por el Alto Tribunal en esta sentencia respecto al otorgamiento de concesión compensatoria, los propietarios habían solicitado en vía administrativa el otorgamiento de la correspondiente concesión de la D.T. Primera. Tras la tramitación correspondiente - que había sido hecha teniendo en cuenta la existencia de la sentencia judicial firme a la que antes me he referido-, se le otorgó a cada uno de los

titulares de los apartamentos del edificio la concesión prevista en la D.T. Primera, apartado 3 de LC, al haber entrado ya en vigor la modificación operada por la LPUSL.

Por último, puede resultar ilustrativo el tratamiento fiscal que la Junta de Andalucía pretendió hacer del otorgamiento de las respectivas concesiones de ocupación a todos los titulares del Edificio que resultaron concesionarios. La Comunidad Autónoma notificó a todos ellos un requerimiento de justificación de cumplimiento de prestación de autoliquidación, en el que textualmente se decía:

«Según los datos que obran en poder de la Agencia Tributaria de Andalucía, ha sido adjudicatario de una concesión administrativa para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en aplicación de la D.T. 1º de la Ley de Costas, de un apartamento que forma parte de un edificio con Nº registral [...] en el Registro de la Propiedad Nº 2 de Roquetas de Mar.

Sin embargo, de la información existencia en la Agencia Tributaria de Andalucía se deriva que, hasta el momento, usted no ha presentado las autoliquidaciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, por la citada operación.

Por ello, y en virtud de lo establecido en el art. 117 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, y en el artículo 153.1 y 4 del Reglamento General de Gestión e Inspección Tributaria, y desarrollo de normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por RD 1065/2007, de 27 de Julio, SE LE REQUIERE, para que en el plazo de DIEZ días hábiles (no se computarán ni domingos ni festivos) contados desde el día siguiente al de la recepción de este escrito, proceda a justificar el cumplimiento de la obligación correspondiente (carta de pago del Impuesto), o en su defecto, a la presentación de la declaración a que resulte obligado».

Ante este requerimiento los concesionarios evacuaron el trámite de justificación señalando lo siguiente respecto a la existencia de exención del Impuesto de Sucesiones o Donaciones con el que pretendía la Administración gravar cada operación de otorgamiento de la concesión:

«Como bien debe conocer esa Administración, en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, el legislador optó por una recuperación de los enclaves privados mediante un sistema de coste cero consistente en el otorgamiento de concesiones compensatorias, es decir, en la conversión de los derechos de propiedad en derechos concesionales por un amplio periodo de tiempo (treinta años prorrogables por otros treinta) y sin abono de canon para aquellos titulares cuya propiedad hubiera sido declarada por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley, como ocurre en el caso del Edificio El Palmer.

[...] En la notificación recibida se me requiere para justificar el cumplimiento de la obligación correspondiente (carta de pago del impuesto, Sucesiones y Donaciones, según esa Administración) o en su defecto, la presentación de la declaración a la que resulte obligado.

Cumple indicar que la operación a la que se refiere el requerimiento entendemos que no puede considerarse sujeta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, como indica esa Administración Tributaria, por las razones que más adelante se señalan, manifestando desde ahora nuestra frontal oposición al requerimiento recibido.

Según se establece en el art. 618 del C.C., «La donación es un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra que la acepta». Savigny, ya señaló que son tres los elementos esenciales de la donación:

1) El empobrecimiento del donante, pues si el mismo no se produce, no hay donación.

2) El enriquecimiento del donatario.

3) La intención de hacer una liberalidad, es decir, el animus donandi.

En el presente caso, no se dan ninguno de los tres elementos necesarios para considerar este negocio jurídico como una donación:

1) No existe empobrecimiento del donante.

A consecuencia de la donación el patrimonio del donante disminuye, de modo que, tal acto, puede tener efectos perniciosos o por los que se priva de sus propios recursos.

Pues bien, bajo ninguna circunstancia puede entenderse que en el presente caso existe un empobrecimiento del donante, puesto que el Estado ha adquirido un bien, antes de titularidad privada, como consecuencia de una norma imperativa -la Ley de Costas-, cuya aplicación lo ha declarado como bien de dominio público marítimo terrestre.

Pero es más, la concesión administrativa en cuestión y su otorgamiento no supone ningún tipo de explotación económica o la utilización de un servicio público que pueda suponer una pérdida patrimonial del Estado, sino que se trata de una concesión para la ocupación y aprovechamiento privativo de un bien de uso residencial (vivienda).

2) No existe enriquecimiento del donatario.

Esta parte no ha experimentado ningún tipo de enriquecimiento patrimonial, sino más bien todo lo contrario: ha perdido un inmueble cuya titularidad era privada y se ha transformado en un bien de naturaleza pública como consecuencia del deslinde del dominio público marítimo terrestre realizado en su día.

A cambio de la pérdida de la titularidad dominical se otorga la citada concesión administrativa para la ocupación y aprovechamiento privativo de la vivienda, puesto que la Ley de Costas no prevé el pago del justiprecio en metálico.

Por tanto, la operación jurídica en cuestión es asemejable a la expropiación forzosa, salvo que la singular expropiación operada por la Ley de Costas no admite, al contrario de lo que ocurre en el régimen general expropiatorio (art. art. 24 LEF), la posibilidad de llegar a un convenio entre la administración y el particular. Resulta obvio que los bienes sobre los que recae la expropiación son declarados de DPMT mediante la aprobación del deslinde por Orden Ministerial y, por tanto, son bienes imprescriptibles, inembargables e inalienables lo que conlleva la imposibilidad de disposición de los mismos libremente (falta de liberali-

dad). El otorgamiento de la concesión como compensación por la privación singular, está tasado o, por mejor decir, se concreta si se cumplen los requisitos establecidos en el régimen transitorio de la LC, por lo que, de no otorgarse la concesión, el particular puede acudir a los tribunales a reclamar dicho otorgamiento puesto que se trata de una obligación para la Administración. Así, la fase de determinación del justiprecio en este caso viene determinada por el otorgamiento de una concesión de uso o aprovechamiento del Dominio Público Marítimo Terrestre.

Como consecuencia de ello, y puesto que nos encontramos ante una expropiación “sui generis”, como tal expropiación, el justiprecio se encuentra exento igualmente, del Impuesto de Transmisión Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, como bien lo tiene declarado el Tribunal Supremo en sentencias entre otras como la de 11 de Noviembre de 2015, en la que se señala que la especialidad de la norma de expropiación forzosa (art. 49 de la LEF) y el mandato constitucional (art. 33.3 CE) de que la expropiación forzosa tenga lugar mediante indemnización, y por ello, sin mayor carga que la que supone la privación del bien, son de aplicación al presente caso.

3) Inexistencia de animus donandi o liberalidad.

No se puede considerar que estemos ante una donación, por cuanto ésta necesita de un “ánimus donandi” que en el presente caso resulta evidente que no existe. Es doctrina reiterada del Tribunal Supremo la de la presunción de onerosidad en todo desplazamiento patrimonial, siendo la liberalidad la excepción cuya carga corresponde a quién la alega. El Alto Tribunal tiene así declarado que, a falta de prueba de la intención de donar, no puede considerarse donación un negocio jurídico (SSTS DE 30 de noviembre de 1987, y 27 de Marzo de 1992) pues, según dispone el art. 1289 del C.C., en caso de duda sobre la interpretación de los contratos gratuitos, la duda se resolverá a favor de la menor transmisión de derechos e intereses, sin que se presuma la intención de donar. Igualmente la STS de 24 de Julio de 1997 exige prueba suficiente de la transmisión gratuita, o dicho de otra manera, la presunción favorece la onerosidad de todo negocio.

A la vista de la doctrina jurisprudencial expuesta, en el presente caso nos encontramos ante un desplazamiento patrimonial forzoso del apartamento en cuestión, producido como consecuencia de un deslinde de dominio público marítimo terrestre que lo ha incluido en el mismo, de forma forzosa, por imperativo de ley, y sin que la abajo firmante pudiera oponerse a su aplicación, ni a la compensación de esa pérdida patrimonial producida por dicho deslinde, ni a su cuantía, ni a su forma, que en este caso es la prevista también por la ley y consistente en la transformación del título de propiedad en una concesión administrativa sobre dicho apartamento por el período de tiempo que en la Orden Ministerial se señala, y sin obligación de abono de canon. Considerar que la falta de obligación del abono de canon durante el período de la concesión es un indicio de la existencia de una donación resulta cuanto menos curioso, máxime cuando en el presente caso, (y en todos aquellos casos de aplicación de la Disposición Transitoria 1º de la Ley de Costas) lo que se ha producido es la pérdida de una propiedad plena y en compensación con dicha pérdida se ha obtenido una concesión administrativa, título que resulta evidentemente de una entidad menor que la titularidad dominical y por lo tanto estamos ante una pérdida patrimonial y no ante una ganancia de clase alguna.

Pero es que además, es necesario añadir que según se establece en el art. 3 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el presente supuesto no se encuentra dentro de los supuestos del hecho imponible del citado impuesto:

“1. Constituye el hecho imponible:

a) La adquisición de bienes y derechos por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio.

b) La adquisición de bienes y derechos por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito, «inter vivos».

c) La percepción de cantidades por los beneficiarios de contratos de seguros sobre la vida, cuando el contratante sea persona distinta del beneficiario, salvo los supuestos expresamente regulados en el artículo 16.2, a), de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

2. Los incrementos de patrimonio a que se refiere el número anterior, obtenidos por personas jurídicas, no están sujetos a este impuesto y se someterán al Impuesto sobre Sociedades.”

Por lo expuesto, para que la operación jurídica en cuestión constituyera una donación sería necesario que se cumplieran los requisitos citados que, en el presente caso, no se dan de ningún modo.

[...] TERCERA.- SOBRE LA FISCALIDAD DE LA CONCESIÓN OTORGADA.-

Cumple indicar que la concesión que me ha sido otorgada no es una concesión del régimen común previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, es decir, no se trata de una concesión ex novo del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), sino una de las previstas en las Disposiciones Transitorias de la Ley y que supone la conversión de una antigua propiedad privada en un derecho de ocupación y aprovechamiento del DPMT tras la aprobación del correspondiente deslinde.

Igualmente, se ha de hacer ver que, en su momento, cuando se adquirió el inmueble, se cumplió con todos los deberes tributarios correspondientes a dicha adquisición y, en particular, el abono del correspondiente Impuesto de transmisiones e incremento de patrimonio y, obviamente, desde entonces, se han venido atendiendo las anualidades correspondientes a los impuestos de bienes inmuebles.

Por todos los motivos expuestos más arriba, se considera que la operación jurídica a la que hace referencia el requerimiento sobre el que se alega se encuentra exenta de liquidación de impuesto alguno».

He de decir que, tras estas contestaciones al requerimiento, la Junta de Andalucía se acalló en su pretensión, como no podía ser otra manera.

Este ejemplo del edificio El Palmer es uno de los 40 expedientes de concesiones transitorias otorgadas en la provincia de Almería hasta el 30 de junio de 2019, mientras que, en el total de España, a dicha fecha, se habían otorgado 892 concesiones transitorias y denegado 357. La provincia con mayor número de expedientes de concesiones

transitorias otorgadas es Huelva con 553 seguida de Cádiz con 136. En Barcelona, Ceuta y Melilla no se ha otorgado ninguna concesión transitoria. El mayor número de otorgamientos se produjo en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2012, en el que se llegaron a otorgar 498²⁷⁵.

3.4.4. Rescate de las concesiones.

Todas las concesiones están sujetas (no siempre ha sido así históricamente como hemos visto) a un plazo determinado de vigencia de tal modo que, una vez transcurrido el plazo para el cual fueron otorgadas, se produce la terminación normal de la concesión mediante la caducidad de la misma.

Por otro lado, cuando se produce un incumplimiento de las condiciones impuestas en el título, nos encontramos ante la revocación del título de concesión como modo de terminación anormal y sancionadora de la concesión.

Sin embargo, existe una modalidad de terminación anormal, extraordinaria y sin carácter sancionador -como ocurre en el supuesto de la revocación- que se denomina rescate de la concesión (*ager trientalibus fruendus datus*).

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en su artículo 100, establece que las concesiones y autorizaciones demaniales se extinguirán entre otras causas por el «d) *Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización*». Mientras que las leyes sectoriales que regulan los distintos bienes demaniales contemplan el rescate como una forma de terminación anormal del derecho de uso privativo del bien de dominio público, en el caso de la LC se establece el rescate, en su artículo 78.1.i, como una de las causas de extinción del derecho de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

²⁷⁵ Datos facilitados en octubre de 2019 por la Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre. Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Ministerio para la Transición Ecológica.

El rescate tiene una naturaleza claramente expropiatoria y la declaración de utilidad pública, a esos efectos, incluso con declaración de urgencia en su caso, corresponderá al departamento ministerial concedente (art. 71.2 LC). El rescate de la concesión no deja de ser una expropiación forzosa del propio derecho concesional como dice la Abogacía del Estado²⁷⁶:

«Siendo la concesión demanial el derecho del concesionario al aprovechamiento privativo, exclusivo y excluyente, de un bien de dominio público, considerado como un derecho real de carácter administrativo, oponible erga omnes, incluso frente a la Administración titular del dominio público y otorgante de la concesión, el rescate de la misma, esto es, la extinción anticipada del derecho concesional tiene naturaleza expropiatoria, encontrando su acomodo en la definición que de la expropiación forzosa da el artículo 1.1 de la LEF («Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social [...] en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos...»). Esta caracterización del rescate de la concesión como una expropiación forzosa del propio derecho concesional, admitida doctrinal y jurisprudencialmente, comporta que el ejercicio del derecho de rescate que asiste a la Administración tenga por necesario presupuesto una razón de interés público, sin la cual el ejercicio de dicho derecho de rescate resulta improcedente»

Es decir, se necesita de la existencia de una razón de interés público que ampare el rescate de la concesión. No puede ser una razón arbitraria de la Administración la que guie su aplicación. Es cierto que la LC y su RGLC se limitan a señalar el rescate como causa de extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, pero lo hacen sin más previsiones. De ahí que la Abogacía del Estado en el Dictamen señalado afirme que hay que remitirse al artículo 124.1 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de prestación de servicios de los Puertos de Interés General, según el cual *«en el caso de que el dominio público otorgado fuera necesario, total o parcialmente, para la ejecución de obras, la ordenación de terminales o la prestación de servicios portuarios y que, para realizar aquéllas o prestar éstos,*

²⁷⁶ Vide Dictamen de la Abogacía General del Estado de 28 de julio de 2008 (ref.: A.G. Educación, Política Social y Deporte 2/08). Ponente: Raquel Ramos Vallés.

fuera preciso disponer de los bienes otorgados en concesión [...] la Autoridad Portuaria previa indemnización al titular, podrá proceder al rescate de la concesión».

En el caso, por ejemplo, del rescate de una concesión demanial otorgada al amparo de las disposiciones transitorias de la LC, se ha negado el carácter de razón de interés público la satisfacción del derecho de crédito del acreedor hipotecario al que, mediante el rescate, se le satisface la deuda, pues este planteamiento solo responde a que, *«llegado el caso de impago del crédito hipotecario, el rescate de la concesión posibilita, al tener que abonar la Administración del Estado la oportuna indemnización, la obtención de una suma de dinero con lo que se reintegra de su crédito el acreedor hipotecario. No cabe duda de que la satisfacción del derecho del acreedor hipotecario es, desde luego, un interés legítimo, pero, obviamente, no alcanza la categoría de interés general o público como, se insiste, exige la figura del rescate de una concesión, sea ésta de servicio público o demanial»* (Dictamen de la Abogacía General del Estado de 28 de julio de 2008; ref.: A.G. Educación, Política Social y Deporte 2/08).

Para DESDENTADO DAROCA²⁷⁷ el rescate debe producirse cuando el interés social o la protección medioambiental requieran la recuperación de *«algunos de esos espacios destinados, conforme a títulos legítimos, a actividades económicas»*, de tal manera que, hay que estar a cada supuesto concreto y *«proceder a un rescate de la concesión que sea respetuoso con los derechos y garantías de los particulares afectados por la privación de derechos»*.

En cuanto a la declaración de utilidad pública para el rescate dice la Sentencia de AN 12 de junio de 2013 que dicho acto *«no acuerda la extinción de la concesión por rescate sino que se limita a ordenar la incoación del procedimiento de rescate de la concesión, siendo en este procedimiento administrativo donde los afectados podrán formular las alegaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes en defensa de sus intereses»*. De ahí que no resulten aplicables en la declaración de utilidad pública para el rescate los artículos 34 LEF (relativo a la identificación de los interesados en los procedimientos administrativos y la comunicación de su tramitación), y 84 LEF (relativo

²⁷⁷ Vide Eva DESDENTADO DAROCA, «La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», en *Revista de Administración Pública*, 193, Madrid, enero-abril 2014, p.55.

al trámite de audiencia a los interesados en los procedimientos administrativos, de la LRJPAC).

Eso sí, a tenor de lo dispuesto en el artículo 157 del RGLC los supuestos de extinción anticipada de concesiones deben someterse a dictamen del Consejo de Estado previamente a su resolución, de acuerdo con lo prevenido en su Ley orgánica. Ahora bien, respecto de tal exigencia, afirma la STS de 28 de febrero de 2011, Rec. 1040/2007 que *«En estos casos el dictamen del Consejo de Estado es un informe resumen en el que, con marcado carácter arbitral, se pronuncia el órgano consultivo señalando el punto necesario de equilibrio entre las exigencias insoslayables de interés público y el respeto a los derechos del concesionario, que también debe salvaguardar. Por eso, y a tenor del art. 1.2 de la LOCE, el informe del Consejo de Estado debe ser el último, dada -además- la naturaleza del Consejo de Estado como órgano de competencia universal en materias de gobierno y administración. El dictamen es preceptivo (art. 22.12 CE y 157.3 Reglamento de Costas) pero se emitirá sólo cuando el procedimiento esté debidamente instruido, antes de su resolución y para el caso de que las propuestas de resolución que se formulen vayan orientadas a modificar o extinguir las concesiones». En base a lo cual, concluye la referida sentencia que ninguna norma legal exige informe preceptivo del Consejo de Estado con carácter previo a las declaraciones de utilidad pública de la Ley de expropiación forzosa, ni sobre éstas en relación con la Ley de Costas (en el mismo sentido STS de 28 de septiembre de 2011, Rec. 4948/2007)».*

Respecto a la valoración en caso de rescate, ésta no incluye los daños y perjuicios ocasionados, sino que, como dice la Sentencia de la Audiencia Nacional, en Sentencia de 21 de febrero de 2014,²⁷⁸ la valoración de la indemnización a satisfacer en caso de rescate de la concesión debe adaptarse a los criterios que para el rescate anticipado de las concesiones establece la LC en su art. 89, teniendo en cuenta el plazo de duración de la concesión que esté pendiente en el momento del rescate. Es decir, deben cumplir lo dispuesto en el art. 89 LC:

²⁷⁸ Vide SAN de 21 de febrero de 2014, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Rec. 112/2012, F.J.6, Id Cendoj: 28079230012014100071.

«Artículo 89.

La valoración de las concesiones, en caso de rescate total o parcial, se atenderá a las siguientes reglas:

a) Se indemnizará por el valor de las obras no amortizadas, incluidas en el acta de reconocimiento de la concesión, suponiendo una amortización lineal para el período de duración de aquélla, actualizando los precios del proyecto, incluso honorarios del mismo y dirección de obras, con arreglo a las normas oficiales y considerando el estado de las obras.

b) Se indemnizará también por la pérdida de beneficios en el ejercicio económico o año en curso, en el que se realiza el rescate, debidamente justificada con las declaraciones presentadas a efectos fiscales.

c) En cualquier caso, no se tendrán en cuenta las obras e instalaciones realizadas por el concesionario sin previa autorización, que pasarán al dominio público sin derecho a indemnización».

En igual sentido ya se pronunciaba la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), de 18 abril 2007, JUR 2007\125481, se pronuncia al respecto de la valoración del rescate en los siguientes términos:

«A este respecto, y más concretamente, en cuanto a la aplicabilidad de lo dispuesto en el Art. 89 de la Ley de Costas, existe también una consolidada doctrina de esta Sala, expuesta asimismo en las sentencias de 8 de junio de 2005 (Rec. 1274/2002), 18 de mayo de 2005 (Rec. 962/2002) y 5 de mayo de 2005 (Rec. 974/2002), la primera de las cuales se pronuncia en los siguientes términos: "por lo que respecta a la valoración del rescate en el supuesto de que la Administración proceda al rescate de la concesión con anterioridad a su vencimiento, hay que señalar que el artículo 89 de la Ley de Costas, que es el único que integra el capítulo IV "valoración del rescate" del título IV, establece en su apartado a), como criterio de valoración de la indemnización a satisfacer en caso de rescate de la concesión "el valor de las obras no amortizadas, incluidas en el acta de

reconocimiento de la concesión, suponiendo una amortización lineal para el período de duración de aquélla, actualizando los precios del proyecto, incluso honorarios del mismo y dirección de obras, con arreglo a las normas oficiales y considerando el estado de las obras"».

3.5. Las adscripciones al DPMT.

En este punto hay que partir de la base del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades Autónomas, y ello por cuanto sobre un mismo espacio físico puede haber competencias concurrentes (STC 77/1984, de 7 de julio), circunstancia que ocurre singularmente en el litoral, donde la titularidad del dominio público no excluye el ejercicio de las competencias estatutarias por parte de las Comunidades Autónomas²⁷⁹ y donde hay que, por tanto, articular y armonizar el ejercicio de esas competencias con el de las potestades estatales sobre el DPMT²⁸⁰.

CHICHILLA PEINADO²⁸¹ se refiere a una *afectación implícita* en el caso de la adscripción, a tenor de lo dispuesto en el art.66.2 LPAP que prevé esa posibilidad de afectación tácita «*al estar incorporada en la adopción de otros actos jurídicos*» cuando así lo prevea expresamente la ley. El mismo autor se refiere a que la «*adscripción supone que bienes de titularidad estatal se vinculan funcionalmente (adscriben) a organismos públicos para el ejercicio de sus competencias*» mientras que ZAMBONINO se refiere a la adscripción como «*modo de hacer viable el ejercicio de competencias de*

²⁷⁹ Vide María ZAMBONIO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de Costas*, Bosch, Barcelona, 2015, p.781.

²⁸⁰ Vide María ZAMBONIO PULITO, «La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (1985-2000), 271-272, pp. 609-610.

²⁸¹ Vide Juan Antonio CHICHILLA PEINADO, «Régimen Jurídico de la afectación, desafectación, mutación de destino, adscripción y desadscripción de los bienes y derechos públicos», en *Revista Galega de Administración Pública*, 37, 2004, p.39.

titularidad de una Administración distinta a la del espacio físico sobre el que han de ejercitarse»²⁸².

La técnica de la adscripción, como instrumento para que las CC.AA. puedan ejercitar determinadas competencias que necesitan de la utilización del DPMT, aparece regulada en el art. 49.1 LC para aquellos supuestos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes²⁸³.

Con respecto a la naturaleza jurídica de la adscripción, la doctrina dice que es un acto administrativo y, como tal, susceptible de ser impugnado ante los tribunales contencioso-administrativos al ser un acto de trámite que, en su caso, resuelve el fondo del asunto²⁸⁴. Como ya dijo el TC (STC 149/1991), se trata de un *«instrumento puesto por la Ley al servicio de las Comunidades autónomas que, al actuar dos de sus competencias sectoriales con incidencia en el territorio costero, quedan exentas del régimen concesional general y pueden obtener la utilización privativa de zonas del dominio público de una forma similar a las reservas en favor de la Administración del Estado»*.

La intervención estatal en la adscripción, mediante informe favorable de la Administración del Estado, se limita a posibilitar aquella, ciñéndose a preservar la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre, es decir, a comprobar si las obras proyectadas por una Comunidad Autónoma pueden llegar a producir una alteración importante del dominio, influir sobre las costas, afectar a su regresión o distorsionar la dinámica litoral (STS 149/1991, de 4 de julio). Por tanto, una vez emitido informe favo-

²⁸² Vide María ZAMBONIO PULITO, «La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas», en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (1985-2000), 271-272, p. 612.

²⁸³ *Ibidem* M. ZAMBONINO PULITO, p. 612: «[...] la LC tiene limitaciones en cuanto a la regulación de esta figura pues «no lo van a estar todos aquellos supuestos en los que las Administraciones autonómicas necesiten utilizar dominio público marítimo-terrestre—; el objeto de la adscripción, que no ha de ser necesariamente toda la superficie que ocupe el puerto o la vía de transporte de titularidad autonómica; la forma de la adscripción, que presenta algunas peculiaridades también dignas de mención; los efectos de la misma, que van a tener una especial incidencia en la gestión del puerto o de la vía de transporte; o, finalmente, la reversión del dominio público adscrito, cuyo régimen ofrece ciertas dificultades dignas de ser expuestas».

²⁸⁴ *Ibidem* M. ZAMBONIO PULITO, p. 615.

rable, la aprobación definitiva de los proyectos llevará implícita la adscripción del dominio público en que estén emplazadas las obras y, en su caso, la delimitación de una nueva zona de servicio portuaria (art. 49.3 LC).

Mediante el art. 16 de la LPUSL se modifica el apartado 1 y se añade un nuevo apartado 4 al artículo 49 LC que quedan redactados del siguiente modo:

«1. La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes, se formalizará por la Administración del Estado. La porción de dominio público adscrita conservará tal calificación jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y gestión de la misma, adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes. En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general.

En los supuestos de adscripción, la Comunidad Autónoma ostentará, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la condición de sustituto del contribuyente respecto a la porción adscrita del dominio público marítimo-terrestre no afectada por las concesiones, sin que pueda repercutir en el contribuyente el importe de la deuda tributaria satisfecha».

«4. En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del artículo 3, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación.

Reglamentariamente se fijarán los criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos en el párrafo anterior, teniendo en cuenta el número de

amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria».

Esta reducción de plazos de las concesiones que se otorguen sobre bienes adscritos en el caso de concesiones para la ejecución y explotación de puertos deportivos ha sido duramente criticada por la doctrina²⁸⁵ al entender que los puertos son instalaciones permanentes y que lo único que opera en el momento de la extinción de la concesión es la reversión del puerto a la Administración titular del mismo y que, en la concesiones como esas en las que *«el plazo incide en la retribución a percibir y el concesionario presta un servicio público en una instalación definitiva, precisamente es mucho más complejo justificar una reducción del plazo».*

3.6. Las licencias municipales en DPMT y servidumbre de protección.

Una vez que se obtiene una concesión o autorización para una instalación dentro del DPMT o de la zona de servidumbre de protección, ello no impide la necesidad de contar con otras autorizaciones que pudieran exigir otras Administraciones. En el caso de los Ayuntamientos, estos ejercen competencia en materia de disciplina urbanística que se concreta en la competencia para controlar la legalidad y el sometimiento a licencias y autorizaciones de los actos de los particulares. La Ley 1 1/1999, de 21 de abril, que modifica parte de la Ley 7/1985, de 2 de abril, añade al artículo 84 de esta, el apartado 3, que literalmente dice: *«Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras administraciones públicas, no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades Locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales».*

²⁸⁵ Vide Nicolás GONZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, «El efecto 2018 en los puertos deportivos: un tsunami inexistente», en *Actualidad Administrativa*, 10, octubre 2017, Ed. Wolters Kluwer, p.2.

VI. GRUPO NORMATIVO REGULADOR.

1. Derecho Internacional.

No es preciso indicar que la regulación del litoral no solo comprende las normas referidas a la zona costera en sí misma considerada, sino que también está afectada por las distintas regulaciones sobre el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, las aguas archipelágicas, la zona internacional de fondos marinos, etc. Sin embargo, tradicionalmente se han considerado todas estas porciones como compartimentos aislados. Como dice SOMMER²⁸⁶ la costa se ha considerado un límite jurisdiccional entre la legislación del suelo y la legislación marítima, y pocas veces se ha reconocido como Zona Integrada de competencia jurídica.

A este respecto es muy significativo lo que dijo el Consejo de Estado en su Dictamen²⁸⁷ sobre el Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas de 2014:

«V.3 Sobre el resto de las leyes aplicables en materia de costas.

(...) Y es que desde 1988 se han promulgado muchas más leyes que deben ser de obligada aplicación muy especialmente cuando las mismas no entren en conflicto con disposición alguna de la Ley de Costas; dato éste que el Reglamento general de la Ley de Costas no puede desconocer.

(...) Entre las segundas, es decir, aquéllas que se aplican a un ámbito mayor pero indudablemente también a la costa y el mar, deben tenerse en cuenta, en primer lugar, el Mandato de Yakarta de 1995 sobre la diversidad biológica marina y costera, costas y medio marino aprobado por las Partes Contratantes del Convenio de Diversidad Biológica (Decisión II/10) y su programa de Acción de 1995 (Decisión IV/5) y múltiples decisiones ulteriores que lo revisan y actualizan; el Convenio Europeo del Paisaje, en vigor en España desde marzo de 2006, que constituye la legislación básica del Estado en la materia y que ha

²⁸⁶ Vide M. SOMMER, «Limite jurídico de las zonas costeras», Universidad de Kiel, Alemania <http://tierra.rediris.es/marinet> (consultada el 28-03-2020).

²⁸⁷ Vide Dictamen del Consejo de Estado nº 705/2014, de 17/09/2014 en relación con el Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE Documento CE-D-2014-705).

dado lugar a varias leyes autonómicas que sirven de marco a la colaboración de las actuaciones tanto privadas como públicas en el territorio costero de dichas Comunidades Autónomas (Galicia, Comunidad Valenciana, Cataluña...); la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que protege recursos genéticos, especies, ecosistemas, hábitats y también especies y conocimientos tradicionales sobre el medio y los recursos naturales; y la Ley 16/1985, de 25 junio, del Patrimonio Histórico Español, para los conjuntos y sus entornos que hayan sido declarados BIC, así como otras muchas con estos grupos normativos relacionadas (reservas de biosfera del programa MAB de la UNESCO, convenios de especies migratorias, Convenio de Patrimonio Mundial de la UNESCO, y el Convenio de Ramsar, cuya definición de humedales sujetos al mismo, y por tanto también a las resoluciones de las Partes Contratantes, abarca no sólo todos los humedales que en la Ley y en el proyecto de Reglamento se definen con distintos nombres para describir las zonas inundables de dominio público marítimo-terrestre -marjales, marismas, esteros...- sino todo el espacio marino de menos de 6 metros de profundidad, etc.), aunque casi todos ellos ya están integrados en el capítulo IV del Título II (artículo 49) que a ellos se dedica en la Ley 42/2007), como también es el caso de los lugares de la Red Natura 2000 (integrados en el Capítulo III del mismo Título -artículos 41 a 48- de la Ley 42/2007 y múltiples normas, planes y otras medidas de gestión, tanto estatales, para el espacio sin continuidad ecológica con territorio terrestre ya protegido por la Comunidad Autónoma del litoral de que se trate, como autonómicas, todas promulgadas o aprobadas en desarrollo de este Capítulo II.».

Por consiguiente, en el ámbito del litoral deben tenerse en cuenta no solo las normas internas y las supraestatales que lo regulan, sino también las normas y convenios internacionales que tienen que ver con la gestión integrada del litoral. De ahí que se justifique este apartado del trabajo para mejor conocimiento de esa realidad internacional.

1.1. Derecho de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales

Con independencia de diversos esfuerzos infructuosos internacionales por una regulación sobre el Mar [la Declaración de Panamá de 1939²⁸⁸, las Reuniones tripartitas del Pacífico Sur de Santiago de Chile de 1952²⁸⁹ (la Declaración 1ª señalaba que «*Los factores geológicos y biológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítimas en las aguas que bañan las costas de los países declarantes, hacen que la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas a que tienen derecho los países costeros*»), la Conferencia de Roma (18 de abril al 10 de mayo de 1955)²⁹⁰ y ciudad Trujillo (marzo de 1956)²⁹¹], la Organización de Naciones Unidas convocó en el año 1956 la primera *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* que se celebró en Ginebra (Suiza) y concluyó el 28 de abril de 1958 con la redacción de cuatro convenciones relativas a la regulación del mar:

²⁸⁸ Del 23 de septiembre al 3 de octubre de 1939, se celebró en Panamá la Primera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas y se propuso el texto en la que los estados americanos se declaraban neutrales en el conflicto mundial, acordaban demarcar una zona de seguridad de entre 300 y 1000 millas que comprendiera todas las rutas marítimas normales de comunicación y de intercambio entre los países de América y determinaban que en dicha zona no se realizaran «*actos de hostilidad ni se desenvuelvan actividades bélicas por los partícipes de una guerra en donde los países americanos no toman parte*». La Declaración de Panamá de 1939 estableció un precedente en el Derecho Internacional, porque la creación de una extensa zona de seguridad marítima influyó para que después muchos países de América, entre esos Panamá, fijaran una extensión de mar territorial más amplia que la que se reconocía en esa época.

²⁸⁹ Primera Conferencia para la Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, celebrada en Santiago del 11 al 19 de agosto de 1952, en la que Perú, Chile y Ecuador proclamaron la soberanía y jurisdicción de cada uno sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas y sobre el suelo y subsuelo correspondiente.

²⁹⁰ Conferencia Técnica Internacional para la Conservación de los Recursos Vivos del Mar convocada por el Secretario General de la ONU, en cumplimiento de la Resolución 900 (IX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1954, y celebrada en Roma del 18 de abril al 10 de mayo de 1955, que recogió «*la tendencia de confiar al Estado ribereño el cuidado de vigilar las regiones adyacentes a sus costas y de aplicar en ellas medidas de conservación*», y otorgó importancia al eficaz papel que las organizaciones internacionales desempeñan en la conservación de los recursos vivos del mar.

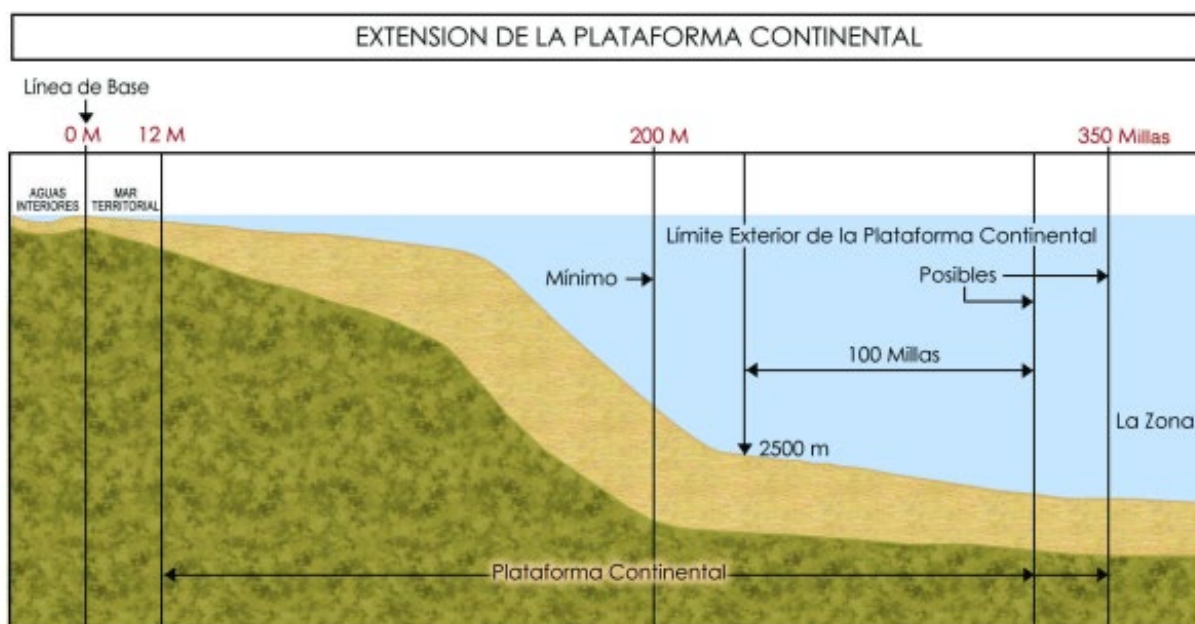
²⁹¹ Conferencia Especializada sobre Preservación de los Recursos Naturales, Plataforma Submarina y Aguas del Mar celebrada en Ciudad Trujillo en marzo de 1956, en la que no hubo acuerdo sobre el régimen jurídico de las aguas del mar aunque se reconocieron algunos derechos de los estados ribereños y se aprobaron principios en relación con la Plataforma Continental (*Vide* Francisco ORREGO VICUÑA, «*Chile y el derecho del mar: legislación y acuerdos internacionales, práctica y jurisprudencia sobre mar territorial, plataforma continental, pesca y navegación*», Edit. Andrés Bello, 1972, p.19.

- La *Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua* que establece que la soberanía de un estado se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores a una zona de mar adyacente a sus costas denominada “*mar territorial*”, a su espacio aéreo y al lecho y subsuelo de ese mar territorial.
- La *Convención sobre Alta Mar* establece que se entenderá por “*alta mar*” la parte del mar no perteneciente al mar territorial ni a las aguas interiores de un estado. En esta zona rigen cuatro principios: principio de libertad de los mares—en cuanto a su uso como vía de comunicación, es un bien común para todos los Estados—; principio de la igualdad de uso —indiferentemente de que tengan litoral o no, debe estar abierto a todos los Estados—; principio de no interferencia —no puede ser objeto de apropiación exclusiva o soberanía de un Estado—; principio de sumisión del Derecho Internacional —su uso debe estar sometido a una jurisdicción internacional²⁹²
- La *Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar* reconoce que todos los estados tienen derecho que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar, dentro de las condiciones necesarias para la conservación de los recursos vivos de alta mar.
- Por último, la *Convención sobre la Plataforma Continental* de 29 de abril de 1958 establece que la expresión “*plataforma continental*” se refiere «a) *El lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del Mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) El lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas*». En 1982, en el texto aprobado en la III Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM), art. 76.1 y 76.3, quedó definida la plataforma continental del siguiente modo:

«La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar

²⁹² Vide Manuel DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18°, Ed. Tecnos, Madrid, 2013, p. 553.

territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia [...]. El margen continental comprende la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituido por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental. No comprende el fondo oceánico profundo con sus crestas oceánicas ni su subsuelo».



Fuente: www.ara.mil.ar/archivos/Docs/IIMM-01-Capítulo%201.pdf

La Declaración de Montevideo sobre Derecho del Mar celebrada en aquella ciudad el 8 de mayo de 1970, tras reconocer que existe un «nexo geográfico, económico y social entre el mar, la tierra y el hombre que la habita, del que resulta una legítima prioridad en favor de las poblaciones ribereñas para el aprovechamiento de los recursos naturales que les ofrece su ambiente marítimo» y que la explotación de las riquezas naturales del mar ha creado el peligro correlativo de la depredación de los recursos biológicos, declara como Principios Básicos del Derecho del Mar, entre otros, el derecho a «establecer los límites de su soberanía y jurisdicción marítimas, de conformidad

con sus características geográfica y geológicas y con los factores que condicionan la existencia de los recursos marinos y la necesidad de su racional aprovechamiento».

La Resolución nº 2749 de 17 de diciembre de 1970 de la Asamblea de las Naciones Unidas relativa a los principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional declara que esos fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, así como los recursos de la zona, son patrimonio común de la humanidad y que *«los Estados tomarán las medidas apropiadas para la adopción y aplicación de normas, reglas y procedimientos internacionales y colaborarán al efecto, a fin de procurar, entre otras cosas: a) Impedir la contaminación, la impurificación y otros peligros para el medio marino, incluidas las costas, y la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino; b) Proteger y conservar los recursos naturales de la zona y prevenir daños a la flora y fauna del medio marino».*

Por otro lado, mediante la Resolución nº 2750 de 17 de diciembre de 1970 de la Asamblea de las Naciones Unidas se *«decide convocar para 1973 [...] una conferencia sobre el Derecho del Mar que se ocuparía del establecimiento de un régimen internacional equitativo -incluido un mecanismo internacional- para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de la definición precisa de la zona, y una amplia gama de cuestiones conexas».* Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y otras actuaciones igualmente importantes de protección y conservación del medio marino, todo este proceso culminó finalmente en la Conferencia sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

El Club de Roma²⁹³, grupo conformado por científicos, economistas, empresarios, funcionarios internacionales y jefes de estado de los cinco continentes, publicó en 1972 el Informe denominado *«Los límites del crecimiento»*²⁹⁴ o Informe Meadows que

²⁹³ Los objetivos del Club son (i) la identificación de los problemas más cruciales a los que debe enfrentarse la humanidad, su análisis en el contexto global de la problemática mundial, la investigación de las soluciones alternativas futuras y a la elaboración de escenarios para el futuro y (ii) la comunicación de tales problemas tanto a los altos cargos públicos como a los responsables privados y al público en general. Fuente: http://www.clubderoma.net/cor_metodologiaindex.php (consultada el 10-03-2020).

²⁹⁴ El Informe también llamado "Informe Meadows", elaborado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts puso de manifiesto la inviabilidad del crecimiento económico continuo, el modo de consumo y el crecimiento permanente de la población frente a un mundo físico con límites (vide Monografía

supuso un importante impacto en la política *desarrollista* del mundo occidental de aquella época. Aunque se tildó de catastrofista (y aún se considera por parte de algunos) lo cierto es que supuso el nacimiento de una conciencia social sobre la necesidad de protección del medioambiente, de modo que diferentes países se pusieron para adoptar medidas respecto a la incapacidad del planeta para hacer frente, más allá del año 2000, a las necesidades y modos de vida de una población siempre creciente. Es decir, se abordaron por primera vez los problemas derivados de la limitación de los recursos y de la degradación del medioambiente.

Durante los años sesenta²⁹⁵ determinados gobiernos, organizaciones no gubernamentales y expertos en humedales solicitan la creación de un tratado internacional sobre los humedales que culmina en la Conferencia de Ramsar celebrada del 2 al 3 de febrero de 1971 donde los representantes de 18 naciones acuerdan la *Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, único tratado internacional que se centra en los humedales y el único dedicado a un solo ecosistema²⁹⁶ y cuyo objetivo es «*la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo*» (COP8 de Ramsar, 2002). La Convención finalmente entró en vigor el 1 de diciembre de 1975, una vez que la UNESCO - depositaria de la Convención- recibiera de Grecia un instrumento de adhesión, consiguiéndose así la séptima Parte Contratante²⁹⁷. La Convención define²⁹⁸ ampliamente los humedales,

«Retos para la Sostenibilidad: Camino a Río+20, Economía verde y refuerzo institucional para el desarrollo sostenible», Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2012.

²⁹⁵ Las labores comienzan con la Conferencia MAR (de *MARshes*, *MARécages*, *MARismas*) organizada por el Dr. Luc HOFFMANN celebrada en Les Saintes Maries-de-la-Mer en la Camarga francesa del 12 a 16 de noviembre de 1962. Entre los años 1963 a 1970 se negocia el texto de una convención sobre los humedales en distintas reuniones internacionales con el apoyo del International Waterfowl and Wetlands Research Bureau (IWRB, actualmente Wetlands International), el Profesor G.V.T. Matthews y el Gobierno de los Países Bajos.

²⁹⁶ Vide Martha ROJAS URREGO, Secretaria General de la Convención de Ramsar, «La importancia de los humedales, a debate en la 13ª Convención de Ramsar», en <https://www.iagua.es>.2019 (consultada el 2-3-2020).

²⁹⁷ Vide <https://www.ramsar.org>.

²⁹⁸ La Conferencia de Heiligenhafen (Alemania) celebrada el 1 de diciembre 1974 sobre Conservación de los Humedales y las Aves Acuáticas adopta los primeros "*Criterios que se han de emplear para identificar Humedales de Importancia Internacional*".

de forma que comprende cualquier zona terrestre saturada o inundada de agua de manera natural o artificial, permanente o temporal, «*incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*» e incluyendo áreas que sean «*sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal*» (Artículos 1.1 y 2.1). Es decir, comprende todos los lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas. Respecto a la costa, considera que se consideran humedales: los manglares, marismas saladas, estuarios, albuferas, praderas marinas y arrecifes de coral. En la actualidad, la Lista de Humedales de Importancia Internacional de la Convención de Ramsar comprende más de 2.300 sitios Ramsar en 170 países, abarcando un total de más de 225 millones de hectáreas²⁹⁹. España se adhirió a la Convención mediante el denominado *Instrumento de 18 de marzo de 1982 de adhesión de España al Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como habitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971* y a lo largo del tiempo ha ido incluyendo humedales desde los dos primeros designados que fueron Doñana y las Tablas de Daimiel³⁰⁰.

La Resolución 29/1973 del Consejo de Europa, relativa a la Protección de Zonas Costeras fue el resultado de la preocupación de los estados europeos por la planificación y la gestión integrada y sostenible del litoral pues, hasta entonces, «*la sociedad contemplaba el litoral como un medio físico de recursos inagotables y de tolerancia prácticamente ilimitada*»³⁰¹.

²⁹⁹ Vide www.ramsar.org.

³⁰⁰ La última incorporación se ha producido mediante Resolución de 21 de octubre de 2011, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011, por el que se autoriza la inclusión en la Lista del Convenio de Ramsar, relativo a Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, de las Lagunas de Ruidera, así como la redefinición de límites del sitio Ramsar Lagunas de Villafáfila.

³⁰¹ Vide Miriam GARCÍA GARCÍA, «La planificación territorial del litoral atlántico europeo. El paisaje como instrumento», en *Revista: V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Actas, AAVV. DUOT, Universidad Politécnica de Catalunya, 2013, p. 4.

En 1975, dieciséis países del Mediterráneo (en la actualidad 22 partes contratantes), preocupados por el aumento de la contaminación marina, junto a la Unión Europea, dentro del *Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA)* comienzan a cooperar para mejorar el medio ambiente con un primer instrumento, consistente en el primer *Plan de Acción para la protección y el desarrollo de la cuenca del Mediterráneo (PAM)*. En un primer momento, este Programa se centró en la contaminación en el mar Mediterráneo, pero, poco a poco, y dada la creciente concienciación sobre el problema medioambiental, se fue extendiendo hasta actuar sobre la contaminación que se produce en la tierra a causa del proceso de desarrollo, utilizando herramientas como la planificación integrada de las zonas costeras y la gestión de recursos naturales³⁰².

Dentro del mismo Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en 1976 se adoptó el *Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación o Convenio de Barcelona*, que fue revisado en 1995³⁰³, (tras la enmienda de 1995 pasa a llamarse *Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo*), así como siete Protocolos³⁰⁴ específicos para garantizar su aplicación y que cubren aspectos específicos de la protección del medio ambiente (gestión de las zonas costeras, la prevención y el control de la contaminación, la

³⁰² Vide ARAB HOBALLAH. *La Estrategia Mediterránea para el Desarrollo Sostenible: marco para la asociación regional*, Med. 2006: el año 2005 en el espacio Euromediterráneo, Josep RIBERA I PINYOL, Senén FLORENSA PALAU (Coords), 2006, p. 176.

³⁰³ Enmiendas al Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, hecho en Barcelona el 10 de junio de 1995, BOE núm. 173, de 19 de julio de 2004.

³⁰⁴ Los siete Protocolos del Convenio son: (1) Protocolo sobre la prevención de la contaminación causada por vertidos desde buques y aeronaves ("Protocolo de Vertidos o Dumping"), adoptado en 1976 y en vigor desde 1978. En 1995 fue enmendado. España ratificó esta enmienda en 1999. (2) Protocolo sobre cooperación para combatir la contaminación en situaciones de emergencia causadas por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales ("Protocolo de Emergencia"). Sustituido en 2002, en vigor desde 2004, ratificado por España en 2007. (3) Protocolo sobre la protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre ("Protocolo COT o LBS"). Aprobado en 1996, en vigor desde 2008, ratificado por España en 1999. (4) Protocolo sobre áreas protegidas (Ginebra, 1982) que en 1995 pasa a denominarse Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica en el Mediterráneo ("Protocolo ZEPIM"). Aprobado en 1995, en vigor desde 1999, ratificado por España en 1998. (5) Protocolo para la protección del Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental y del fondo del mar y su subsuelo (Madrid, 1994) ("Protocolo Offshore") Aprobado en 1994, en vigor desde 2011, no ha sido ratificado por España. (6) Protocolo sobre la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo por movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Protocolo "Hazardous wastes"). Aprobado en 1996, en vigor desde 2008, no ha sido ratificado por España. (7) Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo (Almería, 2008) (Protocolo GIZC) Aprobado en 2008, en vigor desde 2011, ratificado por España en 2010.

protección de los ecosistemas y la preservación de la biodiversidad). El Protocolo de Zonas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica establece las ZEPIM (Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo) que en España son 9 de las 32 existentes: Isla de Alborán, Cabo de Gata-Níjar, Acantilados de Maro-Cerro Gordo, Fondos Marinos del Levante Almeriense, Mar Menor y Zona Oriental Mediterránea de la Costa de la Región de Murcia, Islas Columbretes, Archipiélago de Cabrera, Islas Medes y Cabo de Creus.

Las Recomendaciones del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa de 12 de octubre de 1976 sobre los Principios relativos a la gestión costera³⁰⁵, proclamaron que *«la protección de las zonas costeras ... es de interés común para la humanidad y es beneficiosa y responsabilidad de todos los países Miembros y, por lo tanto, tiene implicaciones internacionales»*, por lo que *«los países Miembros vecinos deben prestarse ayuda mutua en caso de contaminación costera accidental importante mediante el establecimiento de procedimientos de emergencia que permitan a un país determinado hacer uso de los servicios de los países vecinos para combatir, lo más rápidamente posible, los efectos de dicha contaminación»*. La Recomendación se refería al riesgo de la construcción desenfrenada en el litoral cuando señalaba que *«Deben tomarse medidas enérgicas para evitar la construcción perjudicial para el medio ambiente en la zona costera, por ejemplo, para evitar desarrollos de edificios que a través de la altura y/o la densidad, arruinen el paisaje, conduzcan a un deterioro ambiental o interfieran con los procesos naturales de interacción tierra y mar»* (recomendación que tuvo en cuenta el legislador español a la hora de redactar la Ley de Costas de 1988).

Ya por entonces (1976) la OCDE advertía del problema de los residuos urbanos y su incidencia en el litoral cuando se refería a que *«Deben realizarse esfuerzos para gestionar los desechos industriales y urbanos mediante el tratamiento previo y/o la prohibición y/o la restricción de descargas en el mar. Las políticas de tratamiento y eliminación de aguas residuales deben reforzarse mediante diversos medios, como el reciclaje y la utilización beneficiosa de efluentes y lodos de aguas residuales»*. No hace falta decir que la problemática de las aguas residuales y su vertido al mar sigue de

³⁰⁵ Vide Recomendación del Consejo de la OCDE sobre principios para la ordenación costera, C (76) 161, adoptada en 12 de octubre de 1976.

completa actualidad a la fecha de este trabajo: en enero de 2019 se cumplió el primer plazo de la multa³⁰⁶ impuesta por la UE al Estado español por incumplimiento de la normativa en depuración de aguas residuales y los municipios sancionados aún no se han puesto al día: España y le seguirán aplicando sanciones si no revierte la situación hasta el año 2022. Amén del problema medioambiental que los vertidos no depurados suponen para la fauna y el medio ambiente en general del litoral, tiene otras consecuencias que afectan a la economía nacional como son la pérdida de algunas de las famosas banderas azules de las playas (cuyo líder mundial es España), declarándolas de baja calidad para el baño y la consecuente bajada del turismo³⁰⁷. Como el propio Ministerio para la Transición Ecológica reconoció en 2018 que «*el Ministerio trabaja de forma absolutamente prioritaria en resolver los incumplimientos de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas en nueve aglomeraciones de más de 15.000 habitantes*»³⁰⁸ y para ello en octubre de 2018 se abrió un período de consulta e información pública del documento titulado "*Directrices, programa de trabajos, calendario y*

³⁰⁶ La UE ha impuesto una multa de 2 millones de euros a tanto alzado, a la que se suma una sanción coercitiva de 11 millones de euros por cada semestre de retraso en atender nuestras obligaciones derivadas de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales. Hay que tener en cuenta, además, que, ya en 1995, el Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas de baño (95/C 210/07) - que cristalizó finalmente en la Directiva 2000/60/CE: marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, complementada después con la Directiva 2006/7/CE relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño- afirmaba que el Comité de las Regiones en su informe sobre la propuesta de Directiva señalaba que Asimismo, hace hincapié en la necesidad de una correcta articulación y complementariedad entre los diversos niveles de intervención, especialmente para adecuar las políticas de medio ambiente y urbanismo, grandes inductoras del deterioro acelerado de los ecosistemas del litoral cuando se aplican incorrectamente.

³⁰⁷ El "turismo sostenible" es una demanda no solo colectiva (Carta Europea del Turismo Sostenible en Zonas Protegidas, p.ej.) sino también individual. *Vide* Jose Andrés DOMÍNGUEZ GÓMEZ, Antonio ALEDO TUR, «Turismo residencial y sostenibilidad: el caso de la costa sur-occidental española», en Tomás Manuel MAZÓN MARTÍNEZ, Antonio ALEDO TUR (coord.), *Turismo residencial y cambio social*, Univ. de Alicante, Alicante, 2005, p.1: «*En concreto, los municipios costeros, comienzan a plantearse nuevas fórmulas de desarrollo turístico. El "turismo de calidad y respetuoso con el medio ambiente" aparece como la referencia que orienta las iniciativas municipales, intentando dejar atrás el poco rentable turismo familiar de masas, estacional y residencial, que se había desarrollado hasta los noventa en localidades como Matalascañas o Punta Umbría. La calidad y la sostenibilidad se erigen como el discurso político-empresarial hegemónico para el nuevo desarrollo turístico de la zona*». En el mismo sentido *vide* M^a Remedios ZAMORA ROSELLO, «La protección y uso sostenible del litoral español a la vista de las previsiones comunitarias», en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014: «Sin duda el pilar sobre el que se asienta el turismo es "la existencia de un medio ambiente sano"; en un sector tan determinado por la competencia entre los destinos, elementos como la calidad de las aguas de baño y la conservación de los hábitats costeros y marinos, se unen a la necesidad de una oferta de servicios e infraestructuras de calidad*».

³⁰⁸ Según el propio Ministerio citado no son estos los únicos casos que pueden ser objeto de sanción económica. De las casi 2.100 aglomeraciones de más de 2.000 habitantes que tienen que depurar sus aguas en España, cerca de 550 están en situación de incumplimiento, según el último reporte

fórmulas de participación" del Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización", Plan que según se proclama sienta las bases para fijar los criterios generales (económicos, sociales y ambientales) que permitan priorizar y estudiar la viabilidad de medidas y actuaciones en depuración y saneamiento recogidas en los planes hidrológicos. Igualmente, en octubre de 2018 se abrió un periodo de información pública de la primera fase de los planes hidrológicos de tercer ciclo de todas las cuencas intercomunitarias (de competencia del Estado).

Este organismo ya había advertido tiempo antes de la existencia del problema de la polución del medio ambiente y su incidencia en la economía europea en sus Recomendaciones del Consejo de 26 de mayo de 1972 sobre los *Principios Rectores de los Aspectos Económicos Internacionales de las Políticas Ambientales*³⁰⁹, que proclamaba el principio de *"quien contamina, paga"*, es decir que el contaminador debe asumir el coste de las medidas de prevención y control decididas por las autoridades públicas para garantizar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable; a las que le siguió la Recomendación del Consejo de 14 de noviembre de 1974, sobre *Principios relativos a la contaminación transfronteriza*³¹⁰, por la que los países deberían tomar todas las medidas apropiadas para reducir los efectos de un aumento repentino de la contaminación y deberían prestarse asistencia mutua para minimizar y, en la medida de lo posible, eliminar los efectos de los incidentes susceptibles de conducir a una contaminación transfronteriza.

El concepto de desarrollo sostenible se utiliza por primera vez el 5 de marzo de 1980 cuando se presenta la primera Estrategia Mundial para la Conservación, realizada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) con apoyo del Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En ese documento de Estrategia Mundial se propuso la siguiente definición de conservación: *«la gestión del uso humano de la biosfera para que pueda producir el mayor beneficio sostenible para las generaciones presentes a la vez que se mantenga su potencial para cubrir las necesidades y aspiraciones de las*

bienal preparado con información de las Comunidades Autónomas, por lo que sobre ellas hay que actuar también prioritariamente (fuente: <https://www.miteco.gob.es>).

³⁰⁹ C (72) 128.

³¹⁰ C (74) 224.

generaciones futuras. Por tanto, la conservación en positivo incluye la preservación, mantenimiento, uso sostenible, restauración y mejora del ambiente natural» y se refería al concepto de desarrollo sostenible como *«la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en aras de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del hombre. Para que un desarrollo pueda ser sostenido, deber tener en cuenta, además de los factores económicos, los de índole social y ecológica; deberá tener en cuenta la base de recursos vivos e inanimados, así como las ventajas e inconvenientes a corto y a largo plazo de otros tipos de acción»*. Ya se decía expresamente en ese documento que había que asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas (sobre todo los peces y fauna silvestre, bosques y pastos), que constituyen la base vital para millones de comunidades rurales, así como de importantes industrias y que los sistemas costeros, base para muchas pesquerías, están siendo destruidos o contaminados.

La Carta Mundial de la Tierra de 28 de octubre de 1982 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas respondió al problema detectado del *«acelerado deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales y las consecuencias para el desarrollo económico y social de tal deterioro»*. Por otro lado, en 1983 se creó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo que, en 1987, presentó el denominado *Informe Brundtland*³¹¹ del que GÓMEZ PINA³¹² afirma que es la respuesta política al reto establecido en 1972 por el Club de Roma. En dicho Informe se ahondaba en el concepto de *desarrollo sostenible*, como instrumento que sirviera para garantizar unas condiciones de vida aceptables para las generaciones presentes y futuras. El Informe define el concepto de desarrollo sostenible como *«el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades»*.

Posteriormente, el Consejo de Europa aprobó la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio celebrada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), en la que los

³¹¹ Conocido así por la autora del Informe, la finlandesa Gro Harlem Brundtland.

³¹² Vide Gregorio GÓMEZ PINA, "La gestión integral de la costa en Estados Unidos: aspectos positivos a considerar en el modelo español", en *Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2002.

Ministros, reunidos en el marco de su 6ª Sesión, afirmaban respecto de las regiones costeras y las islas, que *«el desarrollo en Europa del turismo de masas y de los transportes, así como de la industrialización de las zonas costeras, de las islas y del mar, necesitan una política específica para estas regiones que les asegure un desarrollo equilibrado y una urbanización coordinada que tenga en cuenta las condiciones exigidas por la protección del medio ambiente y las características regionales. Hay que tener presente el papel y las funciones particulares que llevan a cabo estas regiones en la relación mar-tierra, así como el potencial de enlace que representa el transporte marítimo»*. Como objetivos de la Carta se enunciaban: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente

El denominado *Mandato de Yakarta de 1995* sobre la diversidad biológica marina y costera, costas y medio marino aprobado por las Partes Contratantes del Convenio de Diversidad Biológica (Decisión II/10) y su programa de Acción de 1995 (Decisión IV/5) supuso un paso más en el desarrollo del concepto de diversidad biológica marina y costera para una mejor gestión integrada de los recursos naturales a nivel mundial.

El 20 de octubre de 2000 se firma el Convenio Europeo del Paisaje³¹³, que constituye la legislación básica del Estado en la materia y que ha dado lugar a varias leyes autonómicas que sirven de marco a la colaboración de las actuaciones tanto privadas como públicas en el territorio costero de dichas Comunidades Autónomas [Galicia, Comunidad Valenciana, Cataluña (...)].

El 21 de enero de 2008, las partes del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo o *Convenio de Barcelona*, entre ellas, España, suscribieron en Madrid el denominado *“Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo”*, preocupadas, entre otras cuestiones, *«por el aumento de la presión antrópica sobre las zonas costeras del mar Mediterráneo que amenazan su fragilidad y deseosas de detener e invertir el proceso de degradación de esas zonas y de reducir, de manera significativa, la pérdida de biodiversidad de los*

³¹³ En vigor en España desde marzo de 2008 [Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, BOE de 5 de febrero de 2008].

ecosistemas costeros»³¹⁴. No parece que España haya cumplido con este Protocolo desde entonces. Hubiera sido una buena oportunidad la LPUSL para plasmar alguna de sus medidas o, al menos, para que hubieran sido tenidos en cuentas sus principios informadores, pero, desgraciadamente, el legislador español obvia el Protocolo de forma evidente a mi juicio. En particular, hace caso omiso a lo dispuesto en el artículo 8 en cuanto a la obligación de los países firmantes de garantizar que en sus instrumentos jurídicos nacionales se incluyan criterios para el uso sostenible de la zona costera, como la identificación y delimitación, fuera de las zonas protegidas, de zonas abiertas en las que quede restringido o, en caso necesario, prohibido el desarrollo urbanístico y otras actividades; la limitación de la extensión lineal del desarrollo urbanístico y de la creación de nuevas infraestructuras de transporte a lo largo de la costa (nada de esto se plasma en la LPUSL); y, mucho menos, se hace caso del Protocolo (art. 10.1.c) en cuanto a la obligación de restaurar los humedales costeros degradados a fin de reactivar su función positiva en los procesos ambientales costeros, incumpliendo claramente el artículo 10.4) que se refiere a la adopción de medidas para preservar y, en la medida en que sea posible, rehabilitar de manera sostenible las dunas y cordones, pues, contrariamente a ello, con la modificación operada por la LPUSL no solo no preserva las dunas, sino que, a mi juicio, permite la destrucción de muchas de ellas pues el carácter de “muertas” de las dunas que en principio son las excluidas del DPMT no resulta una clasificación fácil. En definitiva, nos encontramos ante una nueva oportunidad perdida de regulación de la gestión integrada del litoral cuya necesidad se plasmó en el citado Protocolo de 2008.

Me refiero también, dentro de este apartado de legislación internacional al Protocolo para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo, que entró en vigor en el año 2011, séptimo Protocolo derivado de la Convención de Barcelona, antes citada, y en aplicación de aquel y para su desarrollo, al Plan de Acción del Mediterráneo (PAM), que engloba proyectos piloto denominados *CAMP* (siglas en inglés de *Programa de Gestión de Áreas Costeras: Coastal Areas Management Programme*) que tienen como objetivo promover una gestión sostenible de las costas. En 2003 el Gobierno de

³¹⁴ *Vide* Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo; Diario Oficial nº L 034 de 04/02/2009 p. 0019 – 0028. Ratificado por España mediante el “Instrumento de Ratificación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, hecho en Madrid el 21 de enero de 2008” de 20 de mayo de 2010 (BOE nº 70 de 23 de marzo de 2011).

España, como Parte Contratante del Convenio de Barcelona, hizo la propuesta de poner en marcha un proyecto CAMP en el litoral mediterráneo español, propuesta que fue aprobada en la Reunión Ordinaria de Catania de noviembre de ese año. Finalmente, se escogió la parte tanto emergida como sumergida del litoral oriental de la provincia de Almería, denominándose CAMP Levante de Almería³¹⁵. El área de aplicación del proyecto abarca unas 219.000 hectáreas en la zona suroriental de la provincia de Almería, y comprende los municipios de Pulpí, Cuevas del Almanzora, Vera, Garrucha, Mojácar, Carboneras, Níjar y Almería, así como las aguas costeras colindantes con estos municipios cubiertas por la Directiva Marco del Agua. El Plan se refiere a tres ámbitos geográficos del litoral: (i) ámbito marino que incluye las aguas litorales desde la costa y hasta una distancia de una milla náutica a partir de la línea de base recta, es decir, las aguas costeras que contempla la Directiva Marco de Aguas; (ii) ámbito de transición: la ribera del mar (playas, acantilados y terrenos costeros) y (iii) ámbito terrestre: los terrenos situados tierra adentro desde la ribera del mar hasta el límite administrativo de los ocho términos municipales. Los resultados finales del proyecto servirán como experiencia previa para la aprobación de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, y para la aplicación del Protocolo GIZC en otras zonas del litoral español y de los países ribereños del Mediterráneo³¹⁶.

1.2. Derecho comparado.

En este apartado reseño algunas referencias internacionales que, a mi modo de ver, resultan más significativas, tanto por sus particularidades diferenciadoras (es el caso de Gran Bretaña y Holanda cuyas áreas costeras son muy vulnerables por tener buena parte de su territorio por debajo del nivel del mar o de EE.UU. por ser pionera en

³¹⁵ Vide Arturo FERNÁNDEZ-PALACIOS CARMONA, «El Camp Levante de Almería: un proyecto demostrativo de gestión integrada de zonas costeras», en *Paralelo 37º, Revista de Estudios Geográfico*, 19, Instituto de Estudios Almerienses, 2007, p. 269.

³¹⁶ Vide https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/proteccion-internacional-mar/convenios-internacionales/convenio_de_barcelona (consultada el 11-05-2019).

la gestión integral y aportar soluciones innovadoras), como por haber sido poco referenciadas en trabajos ya existentes (República Dominicana).

1.2.1. Estados Unidos.

Estados Unidos fue el primer país en instaurar la gestión integral del litoral y su planificación y, teniendo en cuenta esta circunstancia, no resulta extraño que las actuaciones de la Administración sobre el litoral, como política pública, tuvieran su origen en el Programa de Protección de la Costa del Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos. Este Programa fue fruto del encargo que el Congreso hizo a su Ejército en el año 1930, en colaboración con los diferentes Estados y gobiernos locales, de redactar una serie de programas y proyectos encaminados a afrontar el denominado *risk management* o gestión del riesgo, pues ya entonces eran muy conscientes de lo que significa un desastre natural para la economía del país. Con ese Programa se pretendía diseñar y planificar proyectos de defensa de la costa y plantear este campo como una rama de investigación de la Ingeniería. Entre esos programas y proyectos destacan el ya citado de *Corps of Enginers Shore Protection Program* (1930), el *Nacional Flood Insurance Program* (NFIP: 1968) creado para proteger a los propietarios que habían sufrido inundaciones y con la finalidad de disminuir pérdidas futuras.

Todo empezó el 10 de noviembre de 1957 con la creación de un Comité de Oceanografía de la Academia de Ciencias (NASCO) que fue patrocinado por cinco agencias federales, y presidido por el geoquímico Harrison Brown. Su histórico informe fue entregado el 15 de febrero de 1959 bajo el título "*Oceanografía, 1960-1970*" y contaba con cinco recomendaciones generales y veinte específicas.

Siguiendo estas recomendaciones, en 1966 el Presidente de los EEUU creó la Comisión sobre Recursos, Ingeniería y Ciencia Marina, presidida por Julius A. Stratton y comúnmente conocida como *Comisión Stratton* con el fin de estudiar y hacer recomendaciones relativas a la legislación y política marina, centrandolo su análisis en la protección del litoral.

Las conclusiones fueron recogidas en el año 1969 en el informe final titulado “*The Nation and the Sea*” (“La Nación y el Mar”), donde se hacía hincapié en la importancia de las zonas costeras («*La costa de los Estados Unidos es, en muchos aspectos, la característica geográfica más valiosa de la nación. Es en la zona de contacto tierra-mar donde tiene lugar gran parte de este comercio e industria de la Nación. Las aguas de la costa se encuentran entre las zonas más biológicamente productivas de la Nación*»³¹⁷). Es decir, la Comisión se refería al litoral como sistema natural que estaba siendo amenazado por el incremento de la población y la concentración de actividades económicas en la costa, concluyendo que el Gobierno tenía una directa responsabilidad en la conservación y en el desarrollo económico de las áreas costeras. Lo cierto es que, hasta ese momento, la gestión y el uso del litoral se consideraba una cuestión local y lo usual antes de los años 60 era transferir la mayor parte de las competencias sobre la costa a los gobiernos estatales y locales. Sin embargo, no es oro todo lo que reluce y la gran potencia en gestión del litoral que son los EEUU tiene también sus sombras pues, como señalaban especialistas en este campo, como Wenk³¹⁸, «*es difícil medir el rendimiento de la Comisión Stratton porque no ha habido ninguna evaluación de las respuestas a sus 120 recomendaciones*». Este autor señalaba también que mientras algunas de las recomendaciones más importantes de la Comisión fueron casi inmediatamente traducidas en leyes, otros aspectos, a los que el Informe dio un nuevo enfoque, no resolvieron problemas en las líneas que la Comisión había querido. En cualquier caso, el Informe de la Comisión Stratton sigue vigente, muchos años más tarde, como el último gran propósito público que compendia una visión completa del litoral.

³¹⁷ Vide Charles F. BAIRD, Julius Adams STRATTON, *Our Nation and the sea: a plan for national action: report of the commission on marine science, engineering and resources*, Washington, Supt. of Docs., U.S. Govt., January 1969, p.49: «*The coast of the United States is, in many respects, the Nation's most valuable geographic feature. It is at the juncture of the land and sea that the great part of this Nations trade and industry takes place. The waters off the shore are among the most biologically productive regions of the Nation*».

³¹⁸ Vide Edward JR.WENK, «Creating the Stratton Commission- A reprise» en *The Stratton Roundtable Looking Back, Looking Forward Lessons from the 1969 Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969)*, National Oceanic and Atmospheric Administration in partnership with the Center for the Study of Marine Policy and the Ocean Governance Study Group, June 1998, p. 22.

Tras el posterior Informe del Departamento de Interior (*The National Estuary Study*)³¹⁹ de 1970, el Congreso de los EEUU propugnó una serie de programas, entre los que destacó la Ley denominada *Coastal Zone Management Act (CZMA)* de 1972 que «*supuso un auténtico hito para la gestión de las zonas costeras del mundo*»³²⁰ y que declaraba de interés nacional la gestión eficiente de la zona costera, corriendo a cargo de los Estados el desarrollo e implantación de un programa de gestión costera.

Esta ley se decía que obedecía a la preocupación por la «*degradación ambiental, el daño a las áreas naturales y paisajísticas, la pérdida de vida marina recursos y vida silvestre, disminuyendo el espacio abierto para uso público y la erosión de la costa provocada por el crecimiento de la población y desarrollo económico*» y tiene como principal objetivo «*preservar, proteger, desarrollar, y donde sea posible, restaurar o mejorar, los recursos de la zona costera de la nación para las generaciones presentes y futuras*»³²¹. Por lo tanto, la norma hace hincapié en la «*necesidad urgente de proteger y dar alta prioridad a los sistemas naturales en la zona costera*»³²². Establece una definición de zona costera basada en la interdependencia de la tierra y el mar, de manera que, por zona costera, se entienden las aguas costeras - incluida la tierra que forma parte de su lecho y subsuelo- y las tierras costeras colindantes - incluida el agua que se encuentra en ellas y en su subsuelo-, que ejercen una fuerte influencia mutua y se hallan en las proximidades de las costas de los distintos estados costeros, incluyendo

³¹⁹ Debido a los derrames de petróleo, los “mares muertos” creados por los vertidos de la draga, los lodos de residuos y aguas residuales, y los numerosos informes científicos que detallaban el deterioro ambiental de las zonas costeras, se aumentó la conciencia pública sobre los problemas oceánicos. De ahí que, como respuesta a estos problemas, en 1970 se promoviera por el Congreso de EEUU el denominado *The National Estuary Study*.

³²⁰ Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

³²¹ *Vide* Coastal Zone Management Act 16 USCA § 1451.

³²² *Vide* Reglamento de aprobación de gestión de zonas costeras de NOAA, 15 C.F.R. § 923.4, (1975): «*Management programs will be evaluated in light of the Congressional findings and policies contained in Sections 302 and 303 of the Act. These sections make it clear that Congress, in enacting the legislation, was concerned about the environmental degradation, damage to natural and scenic areas, loss of living marine resources and wildlife, decreasing open space for public use and shoreline erosion being brought about by population growth and economic development. The Act thus has a strong environmental thrust stressing the "urgent need to protect and give high priority to natural systems in the coastal zone"*».

las islas, las zonas de transición e intermareales, las marismas, los humedales y las playas.

Con la CZMA - que continúa en vigor-, los Estados de la Unión actúan como “partners” (socios) para identificar y encontrar soluciones a los problemas que se presentan. En una modificación de la ley en 1990 se establecieron las “*Coastal Zone Enhancements Grants*” (algo así como “*subvenciones para la mejora de la costa*”), incentivando a los Estados a realizar mejoras en sus programas de gestión costera, haciendo hincapié en los efectos de la subsidencia³²³ y posible aparente elevación del nivel del mar; así como la *Coastal Zone Authorization Restoration Act Section 6217 non point source pollution program* que crea planes de medidas orientadas a controlar los residuos líquidos³²⁴.

Como señala AGUIRRE I FONT, la legislación de EE.UU. es la que más se diferencia de la española y de la de cualquier país europeo, al contener instrumentos de protección de naturaleza voluntaria y flexible (voluntariedad del sistema, utilización de incentivos económicos o desincentivos y creación de mecanismos de cooperación y coordinación). Para este autor debería en parte ser trasladado el sistema a nuestro país en cuanto a pasar de una mera actividad de policía a otra de fomento³²⁵.

1.2.2. Reino Unido

En el Reino Unido se aprobó en 1947 la *Town and Country Planning Act* (Ley de Planificación Urbana y Rural) que, de alguna manera recogía las recomendaciones del Informe Uthwatt (1942) en cuanto a medidas a adoptar para evitar que se agravara el

³²³ La Real Academia Española de la Lengua define subsidencia así: «*Geol. Hundimiento progresivo de la superficie del terreno como consecuencia de trabajos minería, colapso de cavidades subterráneas, extracción de agua o de petróleo, o desecación*».

³²⁴ *Vide* para conocimiento en mayor profundidad del sistema de protección del litoral de los EE.UU., Asensio NAVARRO ORTEGA, «La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español», en *Revista de Administración Pública*, 185, Madrid, mayo-agosto 2011, pp. 365-397.

³²⁵ *Vide* Josep M. AGUIRRE I FONT, *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, Barcelona, 2014, p.196.

proceso de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial, fijando los criterios de gestión de aquellas áreas de desarrollo donde la magnitud de sus daños hacía que debieran ser urbanizadas de forma integral; criterios o líneas básicas que no fueron otras que la ampliación de los derechos públicos sobre el suelo edificable, la transformación del concepto de propiedad privada (a partir de ese momento el derecho de propiedad no confiere el derecho a desarrollar la tierra; siendo las Autoridades Locales quienes concedan o denieguen ese permiso, así como las que supervisen todo el proceso si es que el desarrollo se lleva a cabo) y el establecimiento de ayudas para sufragar los procesos de urbanización³²⁶.

Esta Ley establecía normas generales tanto sobre la concesión de licencias en materia de ordenación urbana como sobre la modificación y revocación de dichas licencias. Según los artículos 97 y 100 de la *Town and Country Planning Act de 1990*, las autoridades competentes pueden revocar o modificar cualquier licencia por motivos de planificación. La facultad de revocación puede ejercerse en cualquier momento anterior a la realización de las operaciones autorizadas³²⁷.

Además de esta legislación sobre ordenación del territorio - al igual que ocurrió muchos años antes en Estados Unidos-, el gobierno inglés encargó una serie de informes sobre el uso y la conservación del medio rural, así como sobre la conservación de la naturaleza y, como consecuencia de ello, se aprobó en 1949 la *National Parks and Access to the Countryside Act* (Ley de Parques Nacionales y Acceso al Medio Rural).

Posteriormente, en el año 1966 el Ministerio o Departamento de Medio Ambiente pidió la colaboración de los *County Councils* (Consejos del Condado) en relación con cómo proteger mejor las áreas costeras ante el desarrollo urbanístico que estaba teniendo lugar en los años sesenta. Como consecuencia de ello, la *Countryside Commission* elaboró un informe en el que aconsejaba al gobierno que aquellos tramos con mayor interés paisajístico fueran protegidos en forma de *Heritage Coasts* (algo así

³²⁶ Vide Susana LÓPEZ VARELA, *El Green Belt en Inglaterra: de la contención edilicia al valor del paisaje*, Tesis doctoral, UPC, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat de Catalunya, 2013, p.68 (<http://hdl.handle.net/2117/95327>, consultado el 6-04-2020).

³²⁷ Vide Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo (Sala Quinta) de 7 de enero de 2004, asunto C-201/02, sobre decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

como “costas patrimoniales”), que podría definirse como una franja costera en Inglaterra y Gales, cuya delimitación y extensión se establece mediante un acuerdo entre la agencia nacional estatutaria competente (antes *Countryside Commission*, hoy *Natural England*), la autoridad local competente y los propietarios. No obstante, la mayor parte de las *Heritage Coasts* se encuentran dentro de zonas protegidas declaradas por ley como Parques Nacionales, Áreas de Excepcional Belleza Natural (AONB por sus siglas en inglés) o Patrimonio Natural de la Humanidad, como la Costa Jurásica, etc.

Las *Heritage Coasts* se establecieron para conservar, proteger y mejorar la belleza natural del litoral, su flora y fauna terrestre, costera y marina; sus características patrimoniales; para alentar y ayudar al público a disfrutar, comprender y apreciar estas áreas y para mantener y mejorar la salud de las aguas costeras que afectan a esas franjas costeras y sus playas a través de medidas apropiadas de gestión ambiental. Todo ello teniendo en cuenta las necesidades de la agricultura, la silvicultura y la pesca y las necesidades económicas y sociales de las pequeñas comunidades en estas costas. Para lograr estos objetivos los trabajos y actuaciones son llevados a cabo por las autoridades locales con la ayuda de los interesados, locales y nacionales, y de las comunidades locales.

La protección de las *Heritage Coasts* se hace a través de un control de desarrollo y de un sistema de planificación. Así, el punto 114 del *National Planning Policy Framework* (Marco de la Política de Planificación Nacional) establece que las autoridades locales deben «mantener el carácter de la costa subdesarrollada, proteger y mejorar sus paisajes distintivos, en particular en áreas definidas como *Heritage Coast*, y mejorar el acceso y disfrute público de la costa».

Actualmente existen 43 tramos de costa declaradas como *Heritage Coasts* en Inglaterra (1.057 km) y Gales (495 km) y suponen aproximadamente un tercio del total de la costa inglesa. La agencia denominada *Natural England* se encuentra trabajando en la habilitación de un sendero nacional alrededor de toda la costa de Inglaterra.

Por otro lado, el documento denominado “*Safeguarding our seas*” (“Salvaguardar nuestros mares”) redactado en el año 2002 con el apoyo del Departamento de Medio

Ambiente y los gobiernos escocés y galés establece que la adaptación al cambio climático se considera necesaria en todas las zonas costeras, así como la necesidad de redactar Planes de defensa contra inundaciones³²⁸.

Con independencia de estas figuras de protección comentadas, en el Reino Unido no ha existido una planificación, ni una política de defensa de las costas, propiamente dicha. Sin embargo, en el año 2008 se dictó *The Climate Change Act 2008* (Ley de Cambio Climático 2008) que hace que el Reino Unido sea el primer país del mundo en tener un compromiso legal a largo plazo para reducir las emisiones de carbono y, al mismo tiempo, crear un marco para adaptarse al cambio climático, comprometiéndose el gobierno del Reino Unido a llevar a cabo una Evaluación del riesgo y a informar a todas las administraciones sobre los riesgos de cambio climático y ayudarles a establecer prioridades para los programas de adaptación.

El 12 de noviembre de 2009 el Parlamento británico aprobó la *Marine and Coastal Access Act* o ley de acceso marítimo y costero del litoral de todo el Reino Unido, aplicándose muchas de sus disposiciones también a Gales. El Gobierno escocés y el Ejecutivo de Irlanda del Norte están elaborando una legislación similar. La Ley pretende contribuir al logro del desarrollo sostenible crea la Organización de Gestión Marina (MMO), organismo que supervisa la planificación marina, las licencias y la conservación del medio, trabajando en estrecha colaboración con las autoridades locales y con la Comisión de Planificación de Infraestructura para proporcionar asesoramiento sobre proyectos a gran escala de importancia nacional, tales como aplicaciones de planificación de energía renovable en alta mar y desarrollos portuarios importantes. Los objetivos de esta Ley pasan por crear un nuevo sistema de planificación marina que permita un enfoque más estratégico del uso de sus mares; agilizar las autorizaciones para desarrollos marinos y costeros y una red de áreas marinas protegidas de importancia nacional (ZMC) para la protección de especies y hábitats raros y amenazados. Otro de los objetivos de la Ley es el de establecer una o más rutas de larga distancia para toda la costa inglesa por medio de las cuales el público pueda realizar viajes recreativos a pie o en ferry, de tal manera que junto con esa ruta ("la ruta costera inglesa"), se establezca

³²⁸ Vide "*The economics of climate change adaptation in EU coastal areas*" (La economía de la adaptación al cambio climático en las zonas costeras de la UE). Estudio realizado para la Comisión europea por la Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries MARE.C.1 "Maritime Policy", European Commission, 2009.

una franja de tierra a lo largo de la costa inglesa que sea accesible al público para su disfrute. Igualmente se regula en el Capítulo 9 el deber de acceso costero, es decir, el dejar expedita la franja costera en que consiste la “ruta costera inglesa” antes señalada: Para ello, se establece una especie de procedimiento de deslinde o delimitación de los accesos a la costa con propuesta al Secretario de Estado que debe incluir planos y posterior periodo de información pública, con aprobación final por el Parlamento.

El *National Planning Policy Framework* (Marco de la Política de Planificación Nacional) presentado al Parlamento por el Secretario de Estado de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local en febrero de 2019 establece la planificación del Gobierno en cuanto a políticas de planes de vivienda y otro tipo de desarrollos y hace hincapié en su objetivo medioambiental. En ese sentido el documento se refiere a la lucha contra el cambio climático, las inundaciones y la regresión de la costa, estableciendo que las políticas estratégicas deben establecer una estrategia general que prevea, entre otras cuestiones: «*b) infraestructura para transporte, telecomunicaciones, seguridad, gestión de residuos, suministro de agua, aguas residuales, riesgo de inundación y gestión del cambio costero, y la suministro de minerales y energía*». Los planes deben adoptar un enfoque proactivo para mitigar y adaptarse al cambio climático, teniendo en cuenta las implicaciones a largo plazo para el riesgo de inundación, regresión costera, suministro de agua, biodiversidad y paisajes, y el riesgo de sobrecalentamiento por aumento de las temperaturas (punto 14).

Resulta interesante el punto 167 del documento que establece una suerte de regulación de la ordenación territorial respecto al litoral. Se refiere a que los planes deberán reducir el riesgo de la regresión costera, evitando el desarrollo inapropiado de áreas vulnerables que puedan exacerbar su incidencia sobre la costa. Para ello, deben identificarse como *áreas de gestión de regresión costera*³²⁹ (algo parecido a lo establecido en el art. 29 del RGLC 2014) aquellas zonas que puedan verse afectadas por cambios físicos en la costa y establecer el desarrollo más apropiado para tales áreas, previendo qué infraestructuras necesitan ser reubicadas lejos de las áreas de gestión

³²⁹ El documento define la *Coastal change management area* como «*área identificada en los planes que probablemente se verá afectada por el cambio físico de la costa a través de la erosión, el deslizamiento costero, la inundación permanente o la acreción costera*».

de regresión costera. Un desarrollo o actuación solo podrá ser autorizada en estas zonas cuando se demuestre que: a) será segura durante su vida útil y no tendrá un impacto inaceptable en la costa; b) no se vea comprometida la fisonomía y carácter de la costa; c) el desarrollo o actuación proporcione beneficios de sostenibilidad mayores; y d) no obstaculice la creación y el mantenimiento de la “ruta costera”

1.2.3. Holanda.

Después de la inundación del Mar del Norte de 1953 que mató a más de 1.800 personas e inundó más de 200.000 hectáreas, se nombró por el Gobierno holandés una Comisión para investigar las causas y elaborar medidas para prevenir este tipo de desastres en el futuro. De ese encargo nació en 1955 el denominado “Delta Plan”, programa por el que se construyeron diques artificiales para defender los estuarios del mar, bloqueando así, tres de los cuatro estuarios principales que forman la boca del Delta Rin-Mosa-Escalda. No obstante, las crecientes preocupaciones ambientales, han hecho que se establezcan las 62 compuertas de la barrera de 9 km de largo del East Scheldt, para permitir los flujos de marea, compuertas que solo se cierran si el nivel del agua es peligrosamente alto, lo que ocurre aproximadamente una vez al año. No hace resaltar la importancia para los Países Bajos de la realidad del cambio climático por su evidente debilidad ante los fenómenos costeros adversos. El Real Instituto Meteorológico de los Países Bajos (KNMI) en 2006, publicó cuatro escenarios climáticos para los Países Bajos, conocidos como el KNMI'06 Escenarios que estiman un aumento del nivel del mar a lo largo de la costa holandesa de entre 15-35 cm para 2050 y de 35-85 cm para 2100.

Para preservar la costa holandesa, las playas deben reponerse cada año. Esta responsabilidad corresponde al Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Gestión del Agua mediante el programa Sand Nourishment. Cada año, la Dirección General de Obras Públicas y Gestión del Agua aprueba el Programa de mantenimiento para la costa del Mar del Norte necesario para preservar su costa. Antes de su implementación, el programa se discute con los organismos consultivos provinciales para la costa y el Ministerio de Transportes, Obras Públicas y Gestión del Agua.

La planificación del litoral en Holanda se engloba dentro del denominado *National Spatial Plan* (plan nacional del territorio) de 2011 y de la línea estratégica de gestión del agua. Por otro lado, los Esquemas Estructurales o Decisiones Clave de Planificación Territorial (*SPKD*) se refieren a usos de suelo en las distintas provincias existentes desarrollando planes regionales y planes municipales y el paisaje se integra también en esta planificación territorial. Estos planes territoriales indican las áreas o zonas libres donde se permite la urbanización, las reservas naturales y, con respecto a la gestión de la zona costera, en qué zona de la costa se permite la urbanización, la industria, etc.

Lo que resulta muy curioso de los Países Bajos es que, aún cuando el agua del mar se encuentra presente en su desarrollo y vida diaria, sin embargo, no existe oficialmente un organismo o Administración dedicada específicamente a la gestión integrada del litoral, ni existen leyes específicas sobre dicha gestión. Es el Consejo de Ministros el que asume todas las decisiones sobre protección y desarrollo del litoral. La coordinación diaria de la gestión de la costa está en manos del Ministro de Transporte y Obras Públicas y su Departamento de Obras Públicas (*Staat Rijkswater*). El Comité Técnico Asesor sobre Defensas del Agua (*TAW*) que fue creado por el Ministro de Transporte y Obras Públicas en 1963 aconseja al Ministro en todos los asuntos técnicos que pueden tener incidencia sobre la construcción y mantenimiento adecuado de las barreras de inundación o sobre la seguridad de las áreas protegidas por ellas.

En los Países Bajos, dentro de la zona costera, se distinguen la zona costera "seca" y la zona costera "húmeda". En la zona costera seca, las competencias de gestión las asumen con carácter general las autoridades locales. Pero cuando se trata de desarrollos que pueden afectar a un área más grande éstos tienen que ser aprobados por las autoridades regionales. Para desarrollos más grandes se requiere una evaluación de impacto ambiental. Por otro lado, para las *zonas costeras húmedas*, la planificación generalmente se hace directamente a nivel regional.

Históricamente la erosión costera hizo que algunas poblaciones cercanas al mar tuvieran que ser reubicadas más hacia el interior. Hoy día, en Holanda, demoler casas

como consecuencia de la erosión costera es social y políticamente inaceptable, aunque económicamente lo sea en algunos casos³³⁰.

1.2.4. Francia

Con independencia de las Ordenanzas sobre la Marina de Colbert, a las que antes me he referido, y de la Ley de 28 de noviembre de 1963 (Ley n° 63-1178, de 28 de noviembre de 1963), relativa al dominio público marítimo, en 1972 (1 de junio de 1972) y 1973 (13 de julio de 1973) se dictaron sendas Circulares que regulaban las concesiones en las playas naturales, estableciendo principalmente el libre acceso al mar y a lo largo de toda la costa.

Mediante Ley de 10 de julio de 1975 se creó el Conservatorio del Espacio Litoral y de las Riberas Lacustres³³¹ con el fin de establecer una política de control del suelo y conservar los espacios naturales de las riberas marítimas y lacustres en los cantones litorales y en las riberas de los lagos con más de mil hectáreas³³². En España algo parecido podría suponer el denominado Programa de Adquisición de Fincas en el litoral emprendido por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2005 con objeto de reforzar la protección de la costa mediante la incorporación al DPMT de nuevos espacios que no pueden ser incluidos en el mismo por su naturaleza, utilizando para ello el procedimiento previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Costas para ensanchar

³³⁰ Vide Henk VERHAGEN, Krystian PILARCZYK, GJ. A. LOMAN, *Dutch Approach to Coastline Management*, Permanent International Association of Navigation Congresses (PIANC) Congress 1994, Sevilla, section II, part 5, p. 6.

³³¹ Conservatorio del Espacio Litoral y las Orillas Lacustres (Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, CELRL) – Este organismo, creado en 1975, constituye una institución pública dotada de autonomía financiera, cuyo objetivo es adquirir suelo a fin de asegurar la protección y la gestión de las costas y orillas de grandes lagos, evitando que sean urbanizados. Esta es la forma más radical de protección de las costas existente en Francia, y cubre alrededor de 33.000 Has. repartidas entre las costas mediterráneas, bretonas, en Vendée y en las costas del Canal de la Mancha. Vide Daniel DEL CASTILLO MORA, «El nuevo régimen jurídico de Costas», en *II Jornadas Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía (AIOTUV)*, Sevilla, 25 Y 26 de septiembre de 2013.

³³² Vide Hubert ALCARAZ, «La nueva legislación francesa de protección del litoral» en *Revista Aragonesa de Administración Pública n° Extra 17*, 2018 (Ejemplar dedicado a: El Patrimonio Natural en Europa y Latinoamérica), pp. 79-90.

la franja del DPMT para asegurar «*una mayor disponibilidad de terrenos libres junto a la orilla del mar, necesarios para establecer unas estrategias de actuación más potentes de cara a la protección y conservación de los ecosistemas y formaciones litorales*»³³³.

La Ley de 31 de diciembre de 1976, de reforma de urbanismo, establece, por otra parte, una servidumbre de paso en las propiedades privadas colindantes con el dominio público marítimo, de tal manera que debe dejarse expedita una franja de tres metros de ancho para uso de los peatones.

En 1986, Francia aprueba la Ley 86-2, de 3 de enero, relativa al desarrollo, protección y mejora de la costa («*à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du litoral*»). Dicha Ley Litoral establece como uno de sus objetivos la protección de los equilibrios biológicos y ecológicos, la lucha contra la erosión y la preservación de lugares, paisajes y patrimonio («*la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine*»).

Antes incluso de la promulgación de todas estas leyes, se habían establecido en Francia tres principios básicos sobre el litoral: debe evitarse la urbanización lineal de la costa; las construcciones deben llevarse lo más lejos posible de la orilla del mar; y las zonas urbanizadas tienen que estar separadas por espacios naturales³³⁴.

Según el derecho francés, el dominio público marítimo no puede ser privatizado. Por una decisión del Consejo de Estado de 1858 se reconoció el principio de libre acceso ya la gratuidad del mismo de las playas públicas, decisión que fue consagrada por el legislador con la ley 86-2 del 3 de enero de 1986 sobre el desarrollo, protección y mejora de la llamada costa litoral. Esta ley establece el principio de que el dominio público es inalienable, en otras palabras, que nadie puede reclamar el título de propietario en este espacio común. Además, de acuerdo con los artículos L. 3111-1 y 3111-2 del Código General de Propiedad Pública, el dominio público marítimo es inalienable e

³³³ Vide documento *Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en España 2011*, www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones, p.643 (consultado el 29-01-2020).

³³⁴ Vide Hubert ALCARAZ, «La nueva legislación francesa de protección del litoral» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº Extra 17, 2018 (Ejemplar dedicado a: El Patrimonio Natural en Europa y Latinoamérica), p.82.

imprescriptible para el Estado y se extiende en la tierra hasta el límite superior de las aguas.

La llamada ley "litoral" consagrada en sus artículos 25 y siguientes las reglas de gestión del dominio público marítimo y fluvial y la regulación de las playas. Con respecto a las disposiciones relativas al uso de playas, el artículo L. 321-9 del Código del Medio Ambiente establece que *«El acceso peatonal a las playas es gratuito a menos que razones justificadas de seguridad, defensa nacional o protección del medio ambiente requieran disposiciones especiales. El destino básico de las playas es su uso gratuito por parte del público, así como su asignación a actividades de pesca y cultura marina. Las concesiones de playa se otorgan o renuevan después de una investigación pública; preservan la libre circulación en la playa y el libre uso por parte del público de un espacio de ancho significativo a lo largo del mar. Cualquier contrato de concesión debe determinar el ancho de este espacio teniendo en cuenta las características del local. El concesionario dará a conocer al público las concesiones de playa y los subcontratos de explotación. Excepto la autorización dada por el representante del Estado en el departamento, después de la opinión del alcalde, la circulación y están prohibidos el estacionamiento de los vehículos terrestres motorizados que no sean los vehículos de rescate, policía y explotación, fuera de los medios establecidos, en la orilla del mar y en las dunas y playas que pertenecen al dominio público o privado de personas públicas cuando estos lugares estén abiertos al público».*

Por tanto, el dominio público marítimo natural deviene de un principio fundamental que no es otro que el de su uso gratuito por parte del público para actividades de pesca, senderismo, y actividades náuticas. En esto se basan los principios de la gestión costera, es decir, en favorecer las actividades relacionadas con el mar y que no pueden desarrollarse en otros lugares, preservando su acceso público. Ese dominio público natural abarca cuatro elementos: la totalidad de las riberas del mar, los "lais" y "relais", los estanques salados si comunican directamente con el mar y no por medio de un río o de un canal artificialmente abierto y el suelo y subsuelo del mar hasta el límite exterior del mar territorial (12 millas a partir de la línea de bajamar).

En el derecho francés se distinguen dos zonas que bordean el mar: el dominio público marítimo y el litoral, pero, al igual que ocurre en España, el litoral no es una noción jurídica que se encuentre definida en la ley, sino un concepto geográfico, según

dispone el artículo L.321-I del Código de Medio Ambiente cuando señala que «*el litoral es una entidad geográfica que requiere una política específica de ordenación protección y valoración*»³³⁵.

Se define el litoral como un concepto territorial-administrativo, es decir, con arreglo al territorio al que se aplica la ley especial; en este caso, los municipios litorales³³⁶, señalando la antigua Ley Litoral de 3 de enero de 1986 (hoy Código de Medio Ambiente) que el territorio de los municipios litorales se rige por el derecho del litoral. Por consiguiente, al tratarse de un concepto territorial-administrativo en lugar natural, resulta difícil conocer con exactitud los límites del dominio público.

La llamada Ley "litoral" autoriza al Estado a otorgar concesiones, es decir, cesiones temporales de porciones de dominio público pero bajo ciertas condiciones restrictivas (artículo R. 2124-13 del Código General de Propiedad Pública), entre ellas que el concesionario ocupe el espacio concedido para instalar y ejercer actividades que estén destinadas a satisfacer las necesidades del servicio público costero; es decir que esas actividades tengan una relación directa con la explotación de la playa y sean compatibles con el mantenimiento del uso libre y gratuito de las playas, además de que respeten los imperativos de preservación de los denominados sitios y paisajes del litoral y los recursos biológicos, y de las actividades de los terrenos colindantes. En cualquier caso, la duración de la concesión no puede exceder de doce años y es otorgada por el Prefecto correspondiente y supeditada al pago de un canon anual.

Otra de las restricciones establecidas para el otorgamiento de las concesiones que un mínimo del 80% de la longitud de la costa, dentro de los límites comunales y el 80% de la superficie de la playa debe permanecer libre de cualquier equipo e instalación

³³⁵ Vide François Julien LAFERRIERE, «El deslinde del litoral desde la perspectiva de la gestión integrada en Francia» en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El deslinde del Litoral*, Edit. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2010, p. 41.

³³⁶ El artículo 2º de la Ley Litoral de 3 de enero de 1986 establece: «*A efectos del presente capítulo serán considerados municipios litorales aquellos municipios de Francia metropolitana y de los departamentos de Ultramar que sean: 1º Ribereños de los mares y océanos, de las lagunas de agua salada y de los lagos, lagunas y embalses interiores con una superficie superior a 1.000 hectáreas. 2º Ribereños de los estuarios y de los deltas cuando estén situados aguas debajo de los límites de salobridad de las aguas y contribuyan al equilibrio económico y ecológico del litoral. La lista de estos municipios será establecida por decreto adoptado en Conseil d'Etat, previa consulta de los Consejos municipales interesados*».

y en el caso de una playa artificial, estos límites no pueden ser inferiores al 50%. La superficie a tener en cuenta es la medida en el momento de media marea.

Por lo tanto, una concesión debe cumplir con los siguientes criterios: (i) solo puede afectar a una parte delimitada del dominio público; (ii) el objeto debe ser el de desarrollar actividades destinadas a un servicio público directamente relacionado con el funcionamiento de la playa; (iii) ser compatible con el mantenimiento del uso público y gratuito de la playa (respetar el acceso peatonal a las playas que debe permanecer libre a menos que se justifiquen razones de seguridad, defensa nacional o protección del medio ambiente).

Existe otra excepción al principio de libertad de acceso a las playas, y es el otorgamiento de los denominados Permisos de ocupación temporal (AOT), que otorga también el Prefecto y que están sujetos a una tarifa. Se otorgan de forma personal, precaria y revocable y pueden ser rescindidos o revocados en cualquier momento si lo justifica el interés del dominio público o el interés general. Los titulares de estos Permisos (o autorizaciones en España) tienen la obligación de dismantelar sus instalaciones al final de la temporada, pero, al igual que ocurre anualmente en España y de forma constante, en Francia también el correspondiente departamento responsable de hacer cumplir la ley en la costa se las ve y se las desea para que se cumpla con esta obligación de retirada. En Bouches-du-Rhône, esta inspección observó no menos de 25 delitos en 2012.

Respecto a las servidumbres de los terrenos colindantes con el dominio público, en Francia, el Artículo L 160-6 del Código de Planificación Urbana «*Las propiedades privadas que bordean el dominio público marítimo están gravadas en una franja de tres metros de ancho de una servidumbre destinada a garantizar el paso exclusivo de los peatones*». Todo ello motivado por la privatización de la franja litoral en Francia que se había producido a lo largo del tiempo motivada por dos circunstancias: (i) el exceso de otorgamiento de concesiones administrativas de usos privativos y (ii) las «operaciones realizadas por los propietarios privados sobre sus fundos colindantes con el dominio público marítimo (construcción de instalaciones deportivas, ajardinamientos, zonas de esparcimiento de residencias privadas o de instalaciones hoteleras, accesos a zonas

de aparcamientos privados, cerramientos murados o de alambrada de las fincas ribereñas al mar, etc.), operaciones orientadas todas ellas a impedir el libre acceso de todos al mar y su ribera»³³⁷.

Es decir, las propiedades colindantes están sujetas a una banda de tres metros de ancho medida desde el nivel más alto del agua del mar para el acceso y uso público peatonal al mar; de tal forma que los propietarios (ya sean público o privados) tienen la obligación de permitir que los peatones caminen por la orilla del mar y no pueden cerrar su propiedad. En el caso de que esa franja sea de imposible efectividad (rocas, lagos, riesgo de deslizamiento de tierras, etc...); el Prefecto puede modificar la ubicación, tras la debida información pública a tal fin.

Al igual que lo ocurrido en España tras la entrada en vigor de la LC de 1988, y de forma transitoria, sólo se exceptiona de la obligación de dejar expedita la franja de servidumbre a las propiedades construidas antes del 1 de enero de 1976 (entrada en vigor de la Ley de Urbanismo) y situadas dentro de los 15 metros.

En cualquier caso, en las zonas urbanas está prohibido construir dentro de los 100 metros del límite superior de la costa.

La existencia de una sola ley en Francia para regular una franja costera tan amplia ha obligado al legislador a utilizar conceptos flexibles que, por el mismo motivo, han provocado la ocupación excesiva del suelo de la franja costera³³⁸. En Francia, además de la jurisprudencia, existe otro instrumento de limitación de los excesos que pueden provocar los conceptos flexibles sobre el litoral y son los planes de coherencia territorial (SCOT) que, desde el punto de vista territorial, pueden *«delimitar las excepciones y los criterios utilizados, por ejemplo, en la aplicación del principio de la extensión limitada*

³³⁷ Vide J. LEGUINA VILLA, «La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral en Francia», en *Revista de Administración Pública*, 84, septiembre-diciembre 1977, p.342.

³³⁸ Vide Josep M. AGUIRRE I FONT, *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, Barcelona, 2014, p.160.

de la urbanización en los espacios cercanos a la costa o preservar, utilizando los cortes³³⁹, los espacios más relevantes de la costa»³⁴⁰.

1.2.5. República Dominicana

El artículo 15 de la Constitución de la República Dominicana, promulgada el 26 de enero de 2010, establece que: «*Los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas*». Es decir, establece claramente que la noción de dominio público es compatible con el derecho de propiedad privado, al disponerlo expresamente. Y, además de ello, rige el principio hipotecario de fe pública registral, de tal manera que es el Estado el que tiene que demostrar la demanialidad de los terrenos cuando constan inscritos a favor de los particulares en el Registro de la propiedad. La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional Dominicano TC/0426/18 de 12 de noviembre de 2018 que lo confirma así:

«10.27. Siendo el certificado de título de propiedad la prueba por excelencia del derecho de propiedad de un inmueble registrado en la República Dominicana, Prieto Turístico C. por A. (PRITURCA) fue violentada en su derecho de propiedad registrado sobre la Parcela núm. 229043319944, matrícula núm. 3000089370, ubicada en la sección Las Maras, del municipio Luperón, provincia Puerto Plata, por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ayuntamiento del República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Expediente núm. TC-05-2013-0194, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesta por el Ayuntamiento del municipio Luperón y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, contra la Sentencia núm. 2013- 0446, dictada por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Puerto Plata el diecisiete

³³⁹ *Ibidem*, p.140, Prohibición de la continuidad de la trama urbana en el planeamiento de los paisajes costeros: «*La línea costera tiene que prever cortes “verdes” en su urbanización o, lo que es lo mismo, se tienen que planificar zonas verdes en toda la costa*».

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 160.

(17) de julio de dos mil trece (2013), toda vez que la misma, como titular del derecho sobre dicho inmueble, no dispuso de los mecanismos que le permitieren hacer valer o demostrar dicho derecho, antes de proceder, las instituciones de referencia, con cualquier actuación que buscare restringir o cuestionar la titularidad de este derecho. 10.28. Cabe resaltar que, para el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ayuntamiento del municipio Luperón, cuestionar la legitimidad del derecho registrado de PRITURCA sobre la Parcela núm. 229043319944, amparado en el certificado de título de propiedad matrícula núm. 3000089370, se hace menester el agotamiento de las estructuras jurídicas instituidas para tales fines, como lo sería la litis sobre derechos registrados».

En dicha sentencia se hace un repaso clarificador de la regulación del DPMT en República Dominicana del siguiente tenor:

«10.19. Tal y como sostuvo este tribunal en su Precedente TC/0194/13, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), “el patrimonio nacional está constituido por una masa de bienes de los cuales unos son de dominio privado y otros de dominio público. Esta última categoría de bienes no es susceptible de propiedad privada porque le pertenece a todos los dominicanos”.

10.20. Cuando se habla de bienes del dominio público se hace referencia, más que al conjunto de bienes y derechos de titularidad pública destinados al uso público o a un servicio público, a aquellos a los que la normativa los denomine como tal y aquellos declarados de uso privado, siempre que, en el caso de éstos últimos, sea emitida una concesión administrativa o un permiso proveniente de los organismos de la Administración pública competentes.

10.21. En el caso de la República Dominicana, existen diversas normas jurídicas que establecen cuáles son los bienes que corresponden al dominio público, entre ellas, cabe destacar el artículo 9 de la Constitución dominicana, que expresa [...].

En la ley adjetiva, el Código Civil dominicano en sus artículos 537 al 542, la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, en los artículos 178 al 181, y la Ley núm. 64-00, General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales en sus artículos 126 y 147, puede encontrarse, a su vez, una serie de disposiciones relativas al dominio público. Específicamente, en el artículo 147.1 de la

Ley núm. 64-00, General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, se establece:

Art. 147.- Los bienes de dominio público marítimo-terrestre son: 1. Las riberas del mar y de las rías, que incluye:

[...] La franja marítima de sesenta (60) metros de ancho a partir de la pleamar, según lo prescribe la ley 305, de fecha 30 de abril de 1968;

10.22. De las disposiciones normativas, señaladas, puede desprenderse que, efectivamente, la franja marítima de sesenta (60) metros de ancho a partir de la pleamar, según lo prescribe la Ley núm. 305, del veintitrés (23) de mayo de mil novecientos sesenta y ocho (1968), constituye un bien de dominio público marítimo-terrestre sujeto a la navegación marítima, así como a cualquier otro uso público; no obstante, la ley de referencia específica que dicha “faja de terreno” abarca todas las costas y playas del territorio dominicano, “salvo los derechos de propiedad que al presente existan”. En ese orden, es que la Constitución dominicana resalta que los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre “el respeto al derecho de propiedad privada».

Para algunos, esta garantía constitucional del respeto a la propiedad privada «fue una solución acertada, que se justifica tanto en los hechos como en el derecho»³⁴¹ pues «apelar a la tesis de la inalienabilidad de los bienes del dominio público o la imposibilidad de establecimiento de derechos de propiedad privada sobre estos, como consignaba la Ley de Medioambiente, o propugnaban algunos, hubiese creado un verdadero caos, así como el choque frontal de dos grandes titanes: el respeto al derecho de propiedad y la protección del dominio público. Afortunadamente primó la racionalidad jurídica con el maridaje entre ambos». En España, al contrario - y por suerte-, se optó en el año 1988 por una solución intermedia, pero de carácter más proteccionista, como fue la conversión de los títulos dominicales en un derecho concesional.

³⁴¹ Vide Marisol VICENS BELLO, «Franja marítima: necesaria coexistencia del dominio público y del respeto al derecho de propiedad» en *Gaceta Judicial* año 14, 288, noviembre 2010, Editora Judicial, S.R.L., Santo Domingo, p. 62.

Todo lo expuesto en este apartado sobre las distintas regulaciones de los países citados da una idea de la diversidad de soluciones que han adoptado los legisladores para la protección del litoral en sus territorios. No existe una protección homogénea del litoral ni un mismo tratamiento para los distintos inmuebles situados en sus límites. Cada regulación cuenta con instrumentos positivos y también con déficits, pero el elemento coincidente en todas ellas es la asunción de la necesidad de protección del litoral. La gestión integrada del litoral, que está muy desarrollada en países como Estados Unidos y Holanda, debe servir como referencia al legislador español, aprendiendo de la experiencia contrastada en aquellos por la utilización de métodos eficaces para la protección de la costa como pueden ser las técnicas holandesas para la regeneración de playas y dunas, la facilidad para la inversión privada en la protección de la costa como ocurre en EEUU, etc.

2. DERECHO SUPRAESTATAL.

Resulta obvio que el litoral Mediterráneo ha experimentado en las últimas décadas un desarrollo desmesurado (extensión de «*usos no sostenibles del litoral mediante prácticas agrícolas insostenibles, la contaminación industrial y urbana, la masificación de las ciudades, el cambio climático y, recientemente, la extensión del turismo*»³⁴²) que ha incrementado exponencialmente los problemas medioambientales.

La *Carta Europea del Litoral* fue aprobada en la Conferencia de Regiones Periódicas Marítimas de la CEE (sesión plenaria en Creta en octubre de 1981). La Ley de Costas de 1988 ya se refería a ella en su Exposición de Motivos cuando afirmaba que «*en esta Ley, referida básicamente a la gestión y conservación de este patrimonio natural, se desarrollan asimismo los principios establecidos en el artículo 45 del texto constitucional y se recogen los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del*

³⁴² Vide Víctor ESCOBAR PAREDES, «Agenda para el desarrollo sostenible en el Mediterráneo», en Cristina GARCÍA-ORCOYEN (coord.), *Mediterráneo económico*, nº. 4, 2003 (Ejemplar dedicado a: Mediterráneo y medio ambiente), p. 18.

Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, en la Carta del Litoral de 1981 de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma»³⁴³.

La Carta afirmaba que «*el litoral juega un papel esencial para la vida humana*», y que «*dado su carácter de zona de contacto entre el espacio terrestre y el espacio marítimo el litoral constituye, por definición, un bien escaso y frágil*», «*[...] juega un papel muy importante en el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana*» y «*un papel estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial*». Igualmente sentenciaba que la «*zona litoral constituye el soporte de actividades económicas y sociales originales, creadoras de empleo para las poblaciones residentes*».

Los objetivos de la Carta eran claros pues «*organizar significa no solamente ordenar el espacio litoral, sino también promulgar las normas, la gestión y, de una manera general, todo lo que demanda la evolución del litoral, actualmente comprometido por las contradicciones derivadas de una falta de organización al respecto*» y, por ello, establece tres aspectos ligados a esta estrategia: «*Desarrollo-Protección-Ordenación*». Las bases de esta estrategia pueden resumirse en los siguientes puntos³⁴⁴:

- Desarrollar una economía litoral competitiva y selecta.
- Proteger y desarrollar las peculiaridades de cada zona litoral.
- Organizar el espacio litoral.
- Administrar el espacio litoral.

³⁴³ Vide La STC 149/1991, de 4 de julio, declaró en el fundamento jurídico II, apartado D), que «*D) Esta naturaleza y estas características de la zona marítimo-terrestre no se reducen, como es bien sabido, al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos*».

³⁴⁴ Vide Plan de Ordenación del Litoral de la Xunta de Galicia aprobado por Decreto 20/2011, de 10 de febrero.

- Prevenir los riesgos de degradación.
- Informar ampliamente.
- Desarrollar la investigación científica.
- Armonizar el derecho europeo

La Carta Europea del Litoral se centraba fundamentalmente en la gestión del medio terrestre, concepto que ha evolucionado hacia el de «*Gestión Integrada de la Zona Costera*», con dos premisas fundamentales: la unidad territorial objeto de planificación es la franja costera y la gestión, tanto de la zona de tierra como de las aguas costeras, debe abordarse de forma conjunta. Ese concepto de *Gestión Integrada de la zona costera* tiene como principios básicos: «*el principio de precaución en todas las actuaciones, participación pública de todos los agentes implicados, responsabilidad compartida, adaptación y flexibilidad en las actuaciones y su seguimiento y auto evaluación continua de los programas*»³⁴⁵.

Los principios inspiradores de las políticas de ordenación y protección del litoral llegaron de la mano de la *IV Conferencia Interministerial Europea del Medio Ambiente (1984)*, principios que, posteriormente, fueron ratificados en la *Conferencia Europea para la Conservación del Litoral celebrada en La Haya en 1991* y cristalizaron en la Comunicación de las Comunidades Europeas al Consejo y al Parlamento Europeo (1995).

La necesidad de una regulación del litoral, por su importancia económica y social, y mediante una adecuada gestión integrada, lo puso de manifiesto el *Informe de 1999 de la Agencia Europea del Medio Ambiente* que apuntaba a un deterioro continuo de las condiciones en las zonas costeras de Europa, tanto en las costas mismas como en lo relativo a la calidad de las aguas costeras. Igualmente, el *Documento de reflexión elaborado por las Direcciones Generales Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, Pesca, Política Regional y Cohesión de la Unión Europea de 1999* también

³⁴⁵ Vide Ricard PIÉ I NINOT, “Las líneas maestras para la ordenación del litoral canario” en *Cartas Urbanas, 10*, Departamento de Arte, Ciudad y Territorio, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2004, p. 18.

se refería a la necesidad urgente de intervenir en las zonas costeras por la existencia de los siguientes factores:

- La mala gestión de muchas zonas costeras a lo largo de los años.
- La capacidad limitada de las zonas costeras para recuperarse de graves defectos de gestión.
- La rápida dinámica evolutiva de las zonas costeras.
- El enorme potencial de las zonas costeras, que atrae a personas y actividades económicas.
- Los numerosos problemas de contaminación y de tratamiento de los sedimentos que se generan aguas arriba o en mar abierto pero que acaban depositándose en las zonas costeras.
- Los condicionamientos y problemas especiales de la ordenación territorial y de la gestión del transporte, característicos de la frontera física entre la tierra y el mar.
- El riesgo particularmente alto de catástrofes naturales como, por ejemplo, las inundaciones desde tierra o el mar.
- El extraordinariamente amplio abanico de actividades que compiten por utilizar los mismos recursos.
- El proceso de ampliación de la UE a algunos países candidatos de Europa Central y Oriental cuyas zonas costeras se enfrentan con problemas similares.

De ahí que, el de 30 de mayo de 2002, se publique la *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa* que, después de proclamar que las zonas costeras revisten gran importancia en Europa desde un punto de vista medioambiental, económico, social, cultural y de recreo y que su biodiversidad es única en lo que se refiere a la flora y a la fauna, denuncia el deterioro continuo de las condiciones en las zonas costeras de Europa, como señaló el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente antes citado, y la amenaza cada vez mayor que pesa sobre las zonas costeras de la Comunidad

«debido a los efectos del cambio climático, y en particular a la subida del nivel del mar, a los cambios en la frecuencia y fuerza de los temporales y al aumento de la erosión costera y de las inundaciones»³⁴⁶.

En los últimos tiempos, la Unión Europea ha apostado seriamente por el medio marino como medio de desarrollo de los países miembros, y lo ha hecho estableciendo una política marítima integrada que se inició en 2008 cuando la Comisión publicó la *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE*³⁴⁷.

Debemos detenernos, siquiera someramente, en lo que se ha venido en llamar comúnmente *Informe Auken* y sus consecuencias respecto de posteriores iniciativas legislativas en España. El 20 de febrero de 2009 se aprueba por la Comisión de Peticiones y el de Asuntos Jurídicos de la Unión Europea (A6-0082/2009) el *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI))*, cuyo ponente fue la Diputada Margrete Auken y que era el resultado del estudio de diversas reclamaciones realizadas por determinados ciudadanos y residentes europeos sobre diversos aspectos de la actividad urbanística en zonas costeras de España. La propuesta de la Comisión de Peticiones y, por tanto, su Informe es aprobada finalmente mediante *Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)) (2010/C 117 E/31)*.

³⁴⁶ Vide Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE). Diario Oficial n° L 148 de 06/06/2002 p. 0024 – 0027.

³⁴⁷ Vide Comunicación de la Comisión - *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE* (J* COM/2008/0791 final *I): «La ordenación del espacio marítimo es un instrumento clave de la política marítima integrada, ya que permite coordinar su actuación a las autoridades públicas y las partes interesadas y optimiza el empleo del espacio marítimo para favorecer el desarrollo económico y el medio ambiente marino. La presente Comunicación aspira a facilitar el desarrollo de la ordenación del espacio marítimo por parte de los Estados miembros y a fomentar su aplicación a nivel nacional y de la UE [4]. En ella se fijan principios clave para dicha ordenación y, mediante el debate, se pretende fomentar el desarrollo de un enfoque común de los Estados miembros» (Introducción).

El Informe se refería a «[...] *la magnitud de los abusos de los derechos legítimos de los ciudadanos de la UE sobre sus bienes legalmente adquiridos en España, y expresaba también su inquietud acerca del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el suministro y la calidad de las aguas, así como con respecto a los procedimientos de contratación pública, por lo general en relación con las deficiencias en el control de los procesos de urbanización por parte de las autoridades de comunidades autónomas y locales en España, así como con respecto a los procedimientos de contratación pública, que son objeto en la actualidad de procedimientos judiciales tanto en España como ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*», y a «*que se han dado muchos casos en que todas las administraciones, central, autonómicas y locales han sido responsables de haber puesto en marcha un modelo de desarrollo insostenible, que ha tenido gravísimas consecuencias, por supuesto medioambientales y, además, sociales y económicas*».

En lo que a nosotros nos incumbe para este trabajo, el Informe denuncia que «*las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no sólo al frágil medio ambiente costero, la mayor parte del cual está nominalmente protegido en virtud de la Directivas sobre hábitats 1/Natura 2000 y aves, sino también a la actividad social y cultural de muchas zonas, lo que constituye una pérdida trágica e irreparable de su identidad y legado culturales, así como de su integridad medioambiental, y todo ello principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado*». Igualmente se refería a los instrumentos establecidos por la Ley de Costas de 1988 para la compensación a los particulares por la privación que, en su caso, suponía la realización del deslinde y la declaración como DPMT de sus fincas. Así instaba a las autoridades españolas «*a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero*». Como veremos después, este requerimiento de modificación legislativa se plasma en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de

la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, como así lo reconoce su Exposición de Motivos³⁴⁸.

En el año 2010 se aprobó la Comunicación *Ordenación del espacio marítimo en la UE – logros y desarrollo futuro*³⁴⁹. En este desarrollo se hace hincapié en la conservación del medio, a diferencia de la regulación española, porque los textos comunitarios hacen del binomio “protección ambiental-explotación” el eje de su finalidad, al entender que «*el beneficio económico exige de una adecuada conservación*»³⁵⁰. Como veremos más adelante, en España, el texto de 2013 de modificación de la Ley de Costas no va en absoluto en la misma dirección de “crecimiento azul” por la que claramente han apostado las autoridades comunitarias, sino todo lo contrario.

Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y liderado por el Conseil Regional d'Aquitaine nació el *Proyecto Ancorim* o Red Atlántica para la Gestión de Riesgos en la Costa (ANCORIM, Atlantic Network for Coastal Risk Management), con un ámbito temporal comprendido entre 2009 y 2012 que tenía como objetivo ayudar a prevenir y gestionar los riesgos costeros que afectan a la costa atlántica europea. Consta de 19 socios de Portugal, Irlanda, Francia y España (Centro Tecnológico del Mar, Universidad de Vigo, Diputación provincial de La Coruña y Xunta de Galicia). El objetivo del proyecto Ancorim es fortalecer las capacidades operativas de la toma de decisiones en las regiones del Atlántico para hacer frente a amenazas costeras, en

³⁴⁸ Vide Exposición de Motivos de la Ley 2/2013, Expositivo II): «*El nuevo marco normativo pretende dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica. Su ausencia ha generado problemas que van más allá de los estrictamente jurídicos, y que han provocado desconfianza y desconcierto. Hasta el punto de que un informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, insta a las autoridades españolas “a que revisen urgentemente y, en su caso modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero...”*. Estos derechos deben ser contemplados por la Ley de Costas, ignorarlos es tanto como desconocer la realidad preexistente que la propia ley debe regular».

³⁴⁹ Vide Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de Ordenación del espacio marítimo en la UE - logros y desarrollo futuro (/* COM/2010/0771 final */): «*En 2008, la Comisión adoptó la Comunicación «Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE»[2], en la que se recogía un conjunto de principios fundamentales para la OEM. En la Hoja de ruta, la Comisión se comprometió a elaborar un informe sobre la serie de talleres que iban a celebrarse durante 2009 y proponer nuevas medidas y actuaciones. La presente Comunicación obedece a ese compromiso y expone el contexto actual de la OEM en la EU»* (Introducción).

³⁵⁰ Vide M^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ, «La protección y uso sostenible del litoral español a la vista de las previsiones comunitarias» en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, p.2.

particular relacionadas con el cambio climático y propone hacer las informaciones científicas más accesibles y explotables a los administradores y responsables del litoral, con la finalidad de apoyarlos en su proceso de toma de decisión en materia de prevención y gestión de los riesgos costeros³⁵¹.

El *crecimiento azul* o la *economía azul* son conceptos nacidos de la Comunicación del Consejo al Parlamento Europeo del año 2012 denominada *Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible*: Esta Comunicación - que sirvió de base, a su vez, para la *Declaración de Limassol* (Chipre, 7 y 8 de octubre de 2012) como forma de respaldo a la *Estrategia Europa 2020*³⁵²- proclama, entre otras cosas, que «*El mar y las costas son motores de la economía*» y se refiere al crecimiento azul «*como iniciativa que permitirá aprovechar el potencial inexplorado que ofrecen los océanos, mares y costas de Europa para el crecimiento económico y la creación de empleo [...] El crecimiento de la economía azul abre vías nuevas e innovadoras para ayudar a la UE a salir de su crisis económica actual*»³⁵³.

La *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas*³⁵⁴, del año 2013, establece que cada Estado miembro elaborará y aplicará uno o varios planes de ordenación marítima y una o varias estrategias de gestión integrada de las costas, con participación pública de toda las partes interesadas en su elaboración, garantizándose que los grupos de interés, las administraciones y los particulares afectados sean consultados sobre los proyectos de planes y estrategias y tengan acceso a los resultados.

³⁵¹ Vide <http://proyectoseuropeos.dicoruna.es/index.php/ancorim> (consultada el 12-01-2020).

³⁵² En la Comunicación denominada *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM (2010) 2020 final] la Comisión propone para la UE cinco objetivos cuantificables para 2020 que marcarán la pauta del proceso y se traducirán en objetivos nacionales: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza. Y para alcanzarlos propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente: - Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. - Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva. - Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial (Resumen de la Estrategia).

³⁵³ Vide COM (2012) 494 final.

³⁵⁴ Vide COM/2013/0133 final - 2013/0074 (COD).

Los objetivos perseguidos por los planes y estrategias deberán ser los señalados en el artículo 5 de la Propuesta: *«a) garantizar el suministro energético de la Unión, promoviendo el desarrollo de fuentes de energía renovables de origen marino, el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables, la interconexión de las redes energéticas y la eficiencia energética; b) fomentar el desarrollo del transporte marítimo y proporcionar en toda Europa unas rutas de transporte marítimo eficaces y rentables, favoreciendo asimismo la accesibilidad de los puertos y la seguridad del transporte; c) promover el desarrollo y el crecimiento sostenibles del sector de la pesca y de la acuicultura, impulsando asimismo el empleo en el sector pesquero y en los sectores afines; d) garantizar la conservación, protección y mejora del medio ambiente, así como el aprovechamiento prudente y racional de los recursos naturales, con miras, en particular, a alcanzar el buen estado medioambiental, detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios de los ecosistemas y reducir los riesgos de contaminación marina; y e) lograr que las zonas marinas y costeras sean resistentes al cambio climático».*

En el ámbito comunitario las actividades crecientes en el litoral no se han limitado en los últimos tiempos al turismo y todo lo relacionado con él, sino que se han diversificado de tal manera que su impacto sobre el espacio medioambiental frágil del que estoy hablando ha precisado de una mayor regulación por parte de las autoridades comunitarias. Me estoy refiriendo a actividades tales como las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables, la prospección y la explotación de petróleo y gas, el transporte marítimo y las actividades pesqueras, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, la extracción de materias primas, las instalaciones de acuicultura y el patrimonio cultural submarino. A todas ellas se refiere la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014³⁵⁵ que culmina el proceso previsto en la antes señalada Propuesta de Directiva del año 2013. Esta norma se justifica por el *«rápido y elevado incremento que está experimentando la demanda de espacio marítimo para diferentes fines»* y pretende establecer la ordenación del espacio marítimo para contribuir a la gestión eficaz de las actividades marítimas y al aprovechamiento sostenible de los recursos costeros y marinos, creando un

³⁵⁵ Vide DOUE núm. 257, de 28 de agosto de 2014, pp. 135 a 145.

marco que permita una toma de decisiones coherente, transparente, sostenible y basada en pruebas, todo ello con el fin de promover la coexistencia sostenible de los usos y, si procede, la adecuada distribución del espacio marítimo entre los usos pertinentes. Pero ese objetivo es dudoso que se pueda conseguir pues, «*tal y como ponía de manifiesto la propuesta de la Comisión, la planificación del uso del suelo —en zonas costeras en particular— y la del espacio marítimo son dos caras del mismo problema*»³⁵⁶.

Es cierto que esta Directiva marco no afecta a la competencia de los Estados miembros en materia de ordenación territorial, ni debe aplicarse a las aguas costeras si los Estados miembros aplican a dichas aguas o a partes de las mismas medidas de ordenación del espacio terrestre (art. 2), pero sí debe contribuir en muy buena medida a la verdadera gestión integrada del litoral ya que obliga a los Estados miembros a tener en cuenta las interacciones entre la tierra y el mar (las zonas de acuicultura, de pesca, instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables, rutas de transporte marítimo y los flujos de tráfico, zonas de entrenamiento militar, lugares de conservación de la naturaleza y de las especies y las zonas protegidas, zonas de extracción de materias primas, investigación científica, tendidos de cables y de tuberías submarinos, turismo, patrimonio cultural submarino), los aspectos medioambientales, económicos y sociales y de seguridad; la coherencia entre la ordenación del espacio marítimo y el plan o planes de ordenación resultantes. Deben igualmente recabar la participación de los grupos de interés;

³⁵⁶ Vide Ludwig KRÄMER, «La Directiva europea 2014/89, sobre ordenación del espacio marino: análisis esencial», en *Práctica Urbanística*, 150, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, Enero-Febrero 2018, pp.9-11. Este autor añade en dicho artículo que: «*La Recomendación 2002/431 sobre la gestión integrada de las zonas costeras fue considerada en su momento como un instrumento útil para contribuir a los objetivos de la política ambiental de la UE. Se limitó a formular orientaciones sobre la ordenación del litoral. Si la planificación del uso de la tierra y del uso del mar son dos caras de la misma moneda, entonces existe una competencia de la UE para abordar las cuestiones ambientales durante los procesos de planificación del uso del mar. Pero de esta competencia para proteger el medio ambiente en su dimensión marítima no es posible a nuestro juicio derivar una competencia general de la UE para la planificación del espacio marítimo. Con el mismo argumento alguien podría sugerir que se organizara y estructurara la planificación en las zonas costeras a través de instrumentos de planificación de la propia UE, un enfoque que fue rechazado por el Comité de las regiones y al parecer también por el Parlamento Europeo y el Consejo. El contenido de la Directiva 2014/89 (LA LEY 14838/2014) es vago y genérico, y deja en manos de los Estados miembros todas las cuestiones esenciales relativas al diseño, al formato, al alcance geográfico, a la inclusión de los sectores económicos y de otra índole y al contenido de los planes de ordenación marítima; todo ello conduce a la conclusión de que esta Directiva no era realmente necesaria para promover el desarrollo sostenible en la UE. Esto significa, además y finalmente, que la Directiva no respeta el principio de proporcionalidad del artículo 4 del TUE*» (p.11).

organizar el uso de los mejores datos disponibles; garantizar la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros y promover la cooperación con terceros países (art. 6). Y todo ello a través de la redacción de los correspondientes planes de ordenación del espacio marítimo, en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de sus aguas marinas (art. 8) y que deberán estar listos, como mucho, antes del 31 de marzo de 2021 (art. 15).

3. DERECHO INTERNO ESPAÑOL.

3.1. Derecho estatal del siglo XX.

3.1.1. La Constitución de 1978.

La Constitución de 1978 supuso un punto de inflexión determinante en la protección del dominio público marítimo-terrestre al ser la primera vez que en un texto constitucional se definía el dominio público estatal de carácter básico³⁵⁷. El constituyente justificó esta inclusión diciendo que se trata de articular una enunciación de bienes de dominio público, *«tal y como se hace en el artículo 124 (definitivo 132), lo que se está remarcando son unos bienes de características, podríamos decir, muy especiales o de importancia excepcional, lo cual no quiere decir, por supuesto, que no existan, como ya se ha indicado anteriormente, otros bienes de dominio público»*³⁵⁸.

Tras proclamar en el artículo 45 la protección del medio ambiente como uno de los fines constitucionales³⁵⁹, el artículo 132.2 CE, establece que son bienes de dominio

³⁵⁷ Vide José Luis MEILÁN GIL, «El dominio público natural y la legislación de costas», en *Revista de Administración Pública*, 139, enero-abril 1996, p.7.

³⁵⁸ Intervención del Sr. MEILÁN GIL en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, Sesión número 19 celebrada el martes, 13 de junio de 1978 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 87 de 1978).

³⁵⁹ El Tribunal Constitucional, el denominado "demanio natural" está vinculado a la satisfacción de las necesidades colectivas como la que garantiza el artículo 45 de la CE: *«Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos. Estas finalidades que ampara el art. 45 C.E. no pueden alcanzarse, sin em-*

público estatal *«en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental»*. Las referencias que se hicieron en las enmiendas al artículo en el Anteproyecto de Constitución, como la de *«bienes de dominio público por su naturaleza»*³⁶⁰ o *«por la naturaleza de aquellos»*³⁶¹ no se incluyeron finalmente en el texto aprobado pues *«dígase por su naturaleza o no, realmente son de dominio público, porque es una determinación legal y, en este caso, una determinación legal del máximo rango, concretamente del constitucional»*³⁶².

Respecto al artículo 132 CE, la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 14) y, posteriormente, la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1, C y D) ya se pronunció sobre aquel diciendo que el artículo no pretende *«agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal (“en todo caso” reza el art. 132.2), pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración»*, por lo que la CE no se está refiriendo a bienes específicos o singularmente identificados, *«que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular»*, sino que hace referencia *«a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas»*. Es por esto por lo que el art. 132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado y cuando el Estado lo hace, *“los bienes demanializados se integran necesariamente en el dominio público estatal”*.

bargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras. Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo». (cfr. STC 149/1991).

³⁶⁰ Enmienda núm. 172 que presenta el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana al anteproyecto de Constitución, a los efectos de modificar la redacción del apartado 2.º del artículo 122 del referido texto.

³⁶¹ Enmienda núm. 54 que presenta Don Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo Parlamentario Mixto) al anteproyecto de Constitución en relación al artículo 122, 2.

³⁶² Intervención del Sr. Bravo De Laguna Bermúdez en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, Sesión número 19 celebrada el martes, 13 de junio de 1978 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 87 de 1978).

La protección del dominio público marítimo-terrestre es una vertiente más de la general protección del medio ambiente, importante para el interés general, «*valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado*»³⁶³.

En la parte de este trabajo dedicada a los antecedentes históricos del dominio público marítimo-terrestre en España hemos podido comprobar que en las anteriores leyes, tras la enunciación de los bienes demaniales, se añadían sin rubor coletillas tales como «*sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares*»³⁶⁴. Y es que la promulgación de la CE supuso «*un giro copernicano en el tratamiento del dominio público por la jurisprudencia, de manera que (...) el mito del tercero hipotecario en zona marítimo-terrestre empezó a tener asiento sobre arenas movedizas y, al tiempo de la promulgación de la LC había sido prácticamente borrado*»³⁶⁵.

A partir de la entrada en vigor de la CE, ya no puede reconocerse enclaves privados en las playas o en la zona marítimo-terrestre. Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, que declaró que «*desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional todos los espacios enumerados en el artículo 132.2 se integran en el dominio público del Estado, aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico, y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines*».

Los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad constituyen los tres caracteres básicos, junto con la afectación, que conforman el régimen jurídico de los bienes de dominio público, principios que, por tanto, le son aplicables a los bienes de DPMT a tenor de lo dispuesto por el artículo 132.1 CE que establece que «*la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación*». Hay que tener en cuenta que hasta la Constitución de 1978 no existía en la legislación española un pronunciamiento expreso y terminante de

³⁶³ Vide STC 102/1995, de 26 de junio de 1995.

³⁶⁴ Vide Decreto-Ley de Puertos de 1928.

³⁶⁵ Vide Carlos SÁNCHEZ DE LA MADRID Y AGUILAR, *Comentarios a la Ley de Costas*, Editorial: Copicentro, Málaga, 1989, p. 285.

carácter general sobre la imprescriptibilidad del dominio público. Tan sólo la Ley de Régimen Local de 1950 hacía referencia a ella en su artículo 188 que rezaba así: «*Los bienes de dominio público, mientras conserven este carácter, y los comunales, serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, y no estarán sujetos a tributación del Estado*».

Sin embargo, la tarea que tenía por delante la Administración, tras la aprobación de la CE y del reconocimiento expreso de estos bienes de dominio público por naturaleza, no era una tarea fácil, sino más bien ardua, pues la realidad de los enclaves privados sobre el litoral era más que manifiesta en aquel momento -y lo sigue siendo en opinión de muchos, entre los que me incluyo-.

3.1.2. Ley de Protección de las Costas Españolas de 1980.

El título de la Ley es ya de por sí bastante elocuente y obedeció a una realidad palpable en aquel momento: las costas se encontraban huérfanas de protección, a pesar de la vigencia de la Ley de Costas de 1969, y necesitadas de protección ante las usurpaciones privadas que se habían producido entre los años 60 y 70. Esta evidencia se pone de manifiesto en el propio debate del Proyecto de Ley en el Senado, en el que se reconoce esta realidad hasta el punto de manifestar lo siguiente el Senador Prat García, después de preguntarse si se había cumplido o no el mandato de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas de 1969 de realizar los deslindes y amojonamiento del dominio público marítimo-terrestre en el plazo de cinco años: «*[...] asunto interesante, porque mientras tanto se ha autorizado en los registros de la propiedad la inscripción de negociaciones de bienes que no están deslindados y amojonados, con lo cual se significa que situaciones de hecho han alcanzado una protección considerable*»³⁶⁶.

³⁶⁶ Vide Diario de Sesiones del Senado nº 42 de 18 de febrero de 1980. Comisión de Presidencia del Gobierno y Ordenación General de la Administración Pública en relación con el Proyecto de Ley de Protección de las Costas Españolas (p. 1846).

La Ley se limita a establecer un régimen sancionador – y no de forma satisfactoria³⁶⁷- para la protección del dominio público marítimo-terrestre definido en el artículo 1º de la Ley de Costas de 1969 y, como reconoció el propio portavoz del Grupo de UCD en el Senado, *«se trata de una ley de reducido ámbito, pero de amplias perspectivas de futuro, de planteamientos que, indudablemente, son ambiciosos. Se trata de evitar que de aquí en adelante se vengán produciendo los desmanes que, por desgracia, se han venido produciendo y a los cuales aludía el señor Prat, desmanes que, por un lado, se han producido, a mi entender, por incuria, y, por otro lado, por un excesivo afán de lucro»*³⁶⁸.

La Ley establece la imposición de *«sanciones en el supuesto de que se hayan hecho construcciones en la zona, y se obliga a reponer, en definitiva, las costas a su situación primitiva»*.

El debate de las enmiendas a la Ley que presentaron los distintos grupos políticos resulta muy interesante pues en una de ellas³⁶⁹, defendida por el grupo socialista, ya se vislumbran los mimbres de la futura Ley de Costas de 1988. Esta enmienda se refería a una modificación de la Ley de Costas de 1969 para dotar de mayor eficacia a la servidumbre de vigilancia del litoral *«para evitar el expolio de las costas, el deterioro de las costas y de las playas»*; enmienda que fue finalmente rechazada, entre otras cosas, porque el grupo parlamentario del Gobierno consideraba que la imposición de esa servidumbre daría derecho a indemnización y porque *«la servidumbre de vigilancia de litoral, tal como viene contemplada en la Ley de Costas, está en función de intereses militares, y estos intereses militares parecen desconocerse por completo en la enmienda, dado que incluso se suprime el último párrafo del número 6 de este artículo,*

³⁶⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y Costas en el Derecho español», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), Costas y urbanismo, Edit. La Ley, 2013, p. 67.

³⁶⁸ Vide Diario de Sesiones del Senado nº 42 de 18 de febrero de 1980 (pp. 1849 a 1850).

³⁶⁹ El texto de la enmienda rezaba así: *«Se modifican los apartados 1 y 6 del artículo 4.º de la Ley 28/1969, de 26 de abril, que quedarían redactados en los siguientes términos: «1.Los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo- terrestre y colindantes con esta última o con el mar estarán sometidas a las servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia litoral y tránsito público no motorizado». «6. La servidumbre de vigilancia litoral y tránsito público no motorizado consiste en la obligación de dejar expedita una vía contigua a la línea de mayor pleamar. Su anchura será de seis metros, salvo en los lugares de tránsito difícil o peligroso, en los que podrá ampliarse, en lo que sea estrictamente necesario y de acuerdo con resoluciones a tal efecto del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo».*

en el que, como digo, se exceptúan de estas servidumbres aquellos lugares en que estén enclavadas instalaciones de carácter militar».

Por último, y en cuanto al momento histórico de esta Ley y de evolución de la concienciación sobre la necesidad de protección de la costa, llama la atención comprobar cómo fue rechazada en el trámite de debate en el Congreso una enmienda presentada por el grupo parlamentario *Socialistas de Cataluña* en la que se pretendía extender la protección dispensada por el proyecto de ley a los acantilados. Quizá sea este el primer antecedente de la consideración de los acantilados como dominio público marítimo-terrestre que, formalmente, no se produjo hasta la Ley de Costas de 1988. La enmienda fue rechazada³⁷⁰, precisamente, por las dificultades técnicas derivadas del hecho de que los acantilados no eran considerados bienes de dominio público marítimo en la entonces vigente Ley de 1969.

3.1.3. El Real Decreto 1156/1986, de 13 de junio sobre inmatriculación en el Registro de la Propiedad de fincas colindantes con el dominio público marítimo.

En el año 1986, y tras la promulgación de la ya comentada Ley de Protección de las Costas Españolas, la necesidad de protección del dominio público marítimo-terrestre se tornaba cada vez más acuciante; hasta el punto de que el legislador, en un intento de dotar de mayor protección a las situaciones del litoral que pudieran tener consecuencias sobre aquel demanio, dictó esta norma para *«incrementar la colaboración entre la Administración costera y el Registro de la Propiedad fin de que esta última institución disponga de los instrumentos necesarios para evitar que las invasiones de la zona marítimo-terrestre puedan acogerse a la protección que se deriva de la inscripción en dicho Registro»*³⁷¹.

³⁷⁰ *Vide* Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 31-I-1 de 10 de octubre de 1979 (p. 70/1).

³⁷¹ *Vide* Exposición de Motivos del Real Decreto 1156/1986, de 13 de junio, sobre inmatriculación en el Registro de la Propiedad de fincas colindantes con el dominio público marítimo.

El artículo 1 del RD señalaba que cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad *«fincas situadas en términos municipales que tengan zonas de dominio público marítimo conforme al artículo 132.2 de la Constitución Española y a la vigente Ley de Costas, en la descripción de aquellas se precisara si la finca linda o no con dicho dominio»*. En caso afirmativo, no podrá practicarse la inscripción hasta tanto se acompañe certificación de las demarcaciones o servicios de costas que acredite que la finca que se pretende inmatricular no invade el dominio público y dicha certificación podrá ser solicitada de oficio por el Registrador. También en su artículo 21 el RD incorporaba un elemento nuevo para la función hipotecaria y era el de la mera sospecha del Registrador de que la finca invadiera el dominio público, sospecha suficiente para no practicar la inscripción hasta que se acompañara certificado favorable de la demarcación o servicio de costas correspondiente.

No hace falta indicar que este RD fue el antecedente inmediato del artículo 15 de la Ley de Costas de 1988, cuya enunciación reza de forma parecida, aunque ampliada también a la zona de servidumbre de protección:

«1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público.

2. Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo.

Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá

en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable».

Y es que, como señaló la Sentencia de la Sala Primera de lo civil del Tribunal Supremo, de fecha 22 de junio de 2009 (recurso de casación 1478/2004 , F.J.2º), los principios de legitimación ex artículo 38 de la Ley Hipotecaria y de fe pública registral ex artículo 34 de la misma Ley no son aplicables al dominio público, reiterando con ello lo que ya declaró la propia Sala en su anterior Sentencia de fecha 1 de julio de 1999 , según la cual *«el principio de legitimación, que presume la existencia de los derechos inscritos tal y como constan en el asiento y su posesión, no es aplicable cuando intenta oponerse a una titularidad de dominio público, pues éste es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada (Sentencia de 26 de abril de 1986); en el mismo sentido, dice la sentencia de 22 de julio de 1986 que los bienes integrados en la zona marítimo-terrestre, administrativamente deslindada, corresponde al dominio público y son inalienables, imprescriptibles y ajenos a las garantías del Registro de la Propiedad, que no necesitan precisamente por su condición demanial, y por tanto la inscripción que tenga un particular no puede afectar al Estado y no opera consiguientemente el principio de legitimación registral que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria , sino la realidad extrarregistral autenticada por el deslinde administrativo hecho»*³⁷².

Es este el antecedente histórico más inmediato de la regulación del dominio público marítimo-terrestre a la Ley 22/1988, texto vigente, con las modificaciones operadas mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988. A la vista de todo lo hasta aquí expuesto, puede concluirse que el razonamiento inicial de este trabajo se corrobora por todo cuanto hemos analizado. Resulta clara e irrefutable la falta de tratamiento homogéneo del dominio público marítimo-terrestre por parte del legislador español y, no digamos ya, la cambiante línea interpretativa en cuanto se refiere a la protección del DPMT y a los usos

³⁷² Vide STS de 22 de junio de 2011, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Recurso 3815/2007.

permitidos sobre los inmuebles situados en el litoral (ya sea sobre el DPMT, ya sea sobre la servidumbre de protección colindante con aquel).

No puedo estar más de acuerdo con RODRÍGUEZ GONZÁLEZ³⁷³ cuando, refiriéndose a la evolución histórico legislativa de los enclaves privados sobre el DPMT, concluye: «*Por tanto, la anterior evolución puede resumirse del siguiente modo: se mantiene una línea, primero, general, favorable a las titularidades privadas en estos espacios, con base en los textos legales enunciados, la cual se endurece, en un segundo momento, al adoptarse una postura más restrictiva, que se inclina progresivamente y de forma más decidida por la demanialidad de estos bienes. No obstante ello, con carácter excepcional, continúa admitiéndose la existencia de enclaves privados al amparo, precisamente, de las Leyes de Puertos de 1880 y de 1928, y de la Ley de Costas de 1969*».

Resulta más que evidente el hecho de que, hasta que el litoral no fue visto como un espacio *medioambientalmente importante*, no fue objeto de los mecanismos adecuados y eficaces de defensa que precisaba para su salvaguarda³⁷⁴.

Ya hemos comprobado que las sucesivas leyes, desde la Ley de Aguas de 1866 e incluida la Ley de Costas de 1969, admitieron, de una u otra forma, los enclaves privados sobre el dominio público y ello era consecuencia, sin duda, del reconocimiento de una indudable *importancia económica* de la franja de terreno situada en el litoral.

³⁷³ Vide María del Pino RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, «Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites» en *Revista de Administración Pública número 146, mayo-agosto 1998*, p. 229.

³⁷⁴ Vide Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de marzo de 2010, Caso Depalle contra Francia (Application no. 34044/02). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos pone de manifiesto esta circunstancia de la falta de interés por el litoral que existía con anterioridad. La sentencia resuelve una demanda en la que, resumidamente, los hechos se remontaban a 1856, año en el que el Prefecto denegó a un pescador la autorización para la construcción de una pequeña casa a orillas del mar sobre terrenos desecados, aunque, finalmente se construyó, se registró y el pescador empezó a pagar un canon en 1887. La casa fue transmitida de padres a hijos y, por éstos, a terceros. Sin embargo, ya en el año 1993, se deniega a los entonces poseedores la renovación de la autorización de la ocupación del terreno en aplicación de la nueva Ley de Costas francesa. La Gran Sala del Tribunal consideró que la excepcional duración de la ocupación y las dudas de las autoridades se deben situar en una época en la que las preocupaciones medioambientales todavía no habían alcanzado el grado de desarrollo actual y que no fue hasta 1986 cuando la situación del demandante cambió, tras la promulgación de la ley de costas francesa que ponía fin a una política que únicamente protegía las zonas costeras a través de normas que regulaban la propiedad pública.

Lo cierto es que, de nada, o de muy poco, sirvieron las tímidas medidas establecidas en las leyes históricas, tales como los deslindes o las servidumbres legales sobre terrenos colindantes, pues como señala GIL CORTIELLA³⁷⁵ el Estado no efectuaba actos de posesión sobre «*los terrenos estériles de la Zona marítimo-terrestre*», ni eran vigilados por el Estado. A pesar de lo que dispuso la Ley de Mostrencos de 1835 o el propio Código Civil que declara bienes de dominio público las riberas, playas y radas (art. 339.1), «*ello no aparecía reflejado sobre el terreno mediante signos exteriores y visibles que fijaran su alcance y contenido*».

Ya en los años sesenta FORNESA RIBÓ³⁷⁶ daba cuenta del problema de las crecientes inmatriculaciones en el Registro de la Propiedad de fincas situadas en el litoral cuando decía que «*Hasta el momento presente, la legislación protegía amplia y suficientemente la conservación de la mencionada zona; no obstante, tales normas protectoras han quedado totalmente desfasadas al recibir el impacto de una alteración en el mercado inmobiliario, que ha producido una insuficiencia circunstancial en la oferta de parcelas edificables; como consecuencia de la situación mencionada, se han realizado una serie de operaciones de nula procedencia jurídica, tendentes a aumentar la posibilidad de esta oferta y que pueden concretarse en dos posiciones: el aumento de parcelas anteriormente existentes, colindantes con la zona marítimo-terrestre y en perjuicio de ésta, y la creación ex novo de parcelas situadas totalmente dentro de la repetida zona. Tales adquisiciones, si bien en principio se producen mediante una actuación cuasi delictuosa, llegan a situaciones de una apariencia jurídica protegible, máxime cuando se otorgan enajenaciones a terceros, en quienes concurre totalmente el requisito de buena fe en sus adquisiciones*».

De poco servían los deslindes practicados que declaraban como zona marítimo-terrestre determinados terrenos que contaban con títulos inscritos en el Registro de la Propiedad - y, por tanto, protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria-, si el Estado no intentaba su recuperación mediante las correspondientes acciones reivindicatorias.

³⁷⁵ Vide Arcadio GIL CORTIELLA, «Ley de Costas versus Ley Hipotecaria», en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 28 de marzo de 1991, p. 1185.

³⁷⁶ Vide R. FORNESA RIBÓ, «Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre. Especial referencia a los terrenos ganados al mar» en *Revista de Administración Pública*, número 46, Enero/abril 1965, p. 123.

Y es que la tradicional lentitud de la Administración del Estado en afrontar los problemas, unida a la irregular inscripción-en muchos casos – de las parcelas de la zona marítimo-terrestre, hacían de aquella misión (la recuperación del dominio público ocupado) algo prácticamente inabarcable para el Estado.

No puedo afirmar -como hacía FORNESA RIBÓ- que todos los títulos registrales inscritos lo fueron mediante comportamientos cuasi delictivos³⁷⁷ (como pueden ser la variación física de los linderos naturales de las fincas, la modificación consciente y voluntaria de las características propias del terreno o la falsedad de testigos en actas de notoriedad o expedientes de dominio para inmatriculación), pero sí considero que la dejación de funciones de la Administración dio lugar a ocupaciones de numerosas porciones del dominio público marítimo-terrestre por parte de particulares que fueron luego inscritas a través de mecanismos hipotecarios tan poco fiables jurídicamente como los del artículo 205 y 206 de la Ley Hipotecaria.

Ejemplo de esta dejación de funciones por parte de la Administración General del Estado lo constituye una finca de titularidad estatal situada en la zona del núcleo de Los Escullos, T.M. de Níjar (Almería). Esta finca pertenece a Patrimonio del Estado desde tiempo inmemorial según la inscripción del Registro de la Propiedad³⁷⁸ y se procedió a su incautación por parte del Ingeniero Jefe del Catastro de Rústica, mediante acta de fecha 3 de agosto de 1963. Es fácilmente identificable pues, dentro de su perímetro, se alzan diversas construcciones, entre ellas, el Castillo de Los Escullos o de San Felipe y un antiguo Cuartel de la Guardia Civil. A lo largo del tiempo, se fue produciendo la ocupación por particulares de determinados enclaves dentro de la finca (construcción de viviendas, amén de otros inmuebles existentes desde largo tiempo) que,

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 126. Señala el citado autor que «Como se dijo inicialmente, la fundamentación del usurpador de parcelas de zona marítimo-terrestre (e insistimos en esta denominación, porque aun cuando no concurre el requisito de violencia, que tipifica el delito de usurpación en nuestro Código penal, la situación jurídica de quien se apropia de las citadas parcelas debería indudablemente calificarse como delictuosa, dado que opera sobre una variación de linderos naturales o modificación de las condiciones propias de un terreno, que por determinación de Ley atribuyen el dominio a persona determinada, la Administración) consiste generalmente en la defensa de su título».

³⁷⁸ *Vide* Inscripción 1ª de la finca nº 12.668, que obra al folio 72 del Libro 192 de Níjar, del Registro de la Propiedad nº 3 de Almería.

finalmente, tuvieron acceso al Registro de la Propiedad mediante actas de notoriedad y otros mecanismos hipotecarios.

El problema en este caso concreto de Los Escullos se manifestó cuando se practicó el correspondiente deslinde con arreglo a la Ley de Costas de 1988³⁷⁹, pues, de haberse vigilado convenientemente estos terrenos colindantes con el DPMT, no se habrían producido las referidas ocupaciones y, por tanto, se podría haber aprovechado el deslinde para incorporar al uso como DPMT de la totalidad de la finca, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Costas. Es preciso recordar en este punto que la Abogacía del Estado en una consulta sobre la situación jurídica de los bienes de carácter patrimonial de la Administración del Estado y de las entidades públicas vinculadas a ella que, como consecuencia de un deslinde, quedan comprendidos en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre queda determinada por las siguientes notas³⁸⁰:

«– La incorporación de esos bienes patrimoniales al dominio público marítimo-terrestre, perdiendo su condición de bienes patrimoniales y pasando a ser bienes demaniales.

– La aplicación de las reglas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad a dichos bienes, cuyo régimen jurídico queda determinado por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y Reglamento para su ejecución aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, aplicándose sólo supletoriamente la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

³⁷⁹ O.M. de 22 de agosto de 2003 por la que se aprueba Aprobar el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos diez mil trescientos veintinueve (10.329) metros de longitud, comprendido desde el dique norte del puerto deportivo de San José hasta la rambla situada al pie del cerro en el que se asienta la parte sur del núcleo de la Isleta del Moro, excepto la finca de Los Escullos, en el término municipal de Níjar (Almería), según se define en los planos que se integran en el proyecto y que están fechados en mayo de 1998. BOE de 3 de enero de 2004, Ref^o del Servicio Provincial de Costas en Almería: DL-3-NI.

³⁸⁰ *Vide* Dictamen de la Abogacía del Estado de 22 de septiembre de 2009, ref. A.G. Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 7/09.

- *No queda alterada la titularidad dominical de los bienes, que sigue correspondiendo a la Administración del Estado, sin que proceda, al no producirse alteración de la titularidad dominical que implique pérdida del derecho de propiedad, compensación mediante el otorgamiento de concesión demanial.*
- *La inmatriculación de los bienes de que se trata en el Registro de la Propiedad o, de estar ya inscritos, la constancia registral de su condición de bienes de dominio público marítimo-terrestre ha de efectuarse mediante la resolución de aprobación del deslinde acompañada del correspondiente plano.*
- *Resultan aplicables las previsiones de las disposiciones transitorias de la citada Ley 22/1988 y del Reglamento para su ejecución sobre obras e instalaciones, sin que, como título habilitante de las mismas, proceda el otorgamiento de concesiones que deberían sustituirse por las oportunas resoluciones administrativas en los términos indicados en el párrafo último del fundamento jurídico I del presente informe».*

Por el contrario, ni siquiera se aprobó el deslinde en cuestión en la zona de esa finca de Patrimonio del Estado pues, expresamente, se exceptuó en la O.M. la Finca de Los Escullos. Lo único que se hizo, fue incorporar exclusivamente el Cuartel de la Guardia Civil ya que, por Resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado de fecha 6 de Septiembre de 1991, se ordenó la desafectación y entrega al Servicio Provincial de Costas en Almería, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, materializada mediante Acta de Desafectación y Entrega de fecha 30 de Enero de 1992 de "*la Casa Cuartel de la Guardia Civil, hasta ahora en posesión de este último organismo y la entrega de dicha casa cuartel a favor del Ministerio de Obras Públicas y Transportes-Servicio de Costas*". Desconozco si, con posterioridad, ha sido afectada la totalidad de la Finca al DPMT, aunque entiendo que no pues, para ello, se necesitaría la práctica previa del deslinde, ex artículo 17 LC y éste, a la fecha, no se ha realizado.

En mi opinión, con ocasión de la realización del deslinde³⁸¹ aprobado parcialmente se perdió una gran oportunidad para aclarar definitivamente la titularidad de la

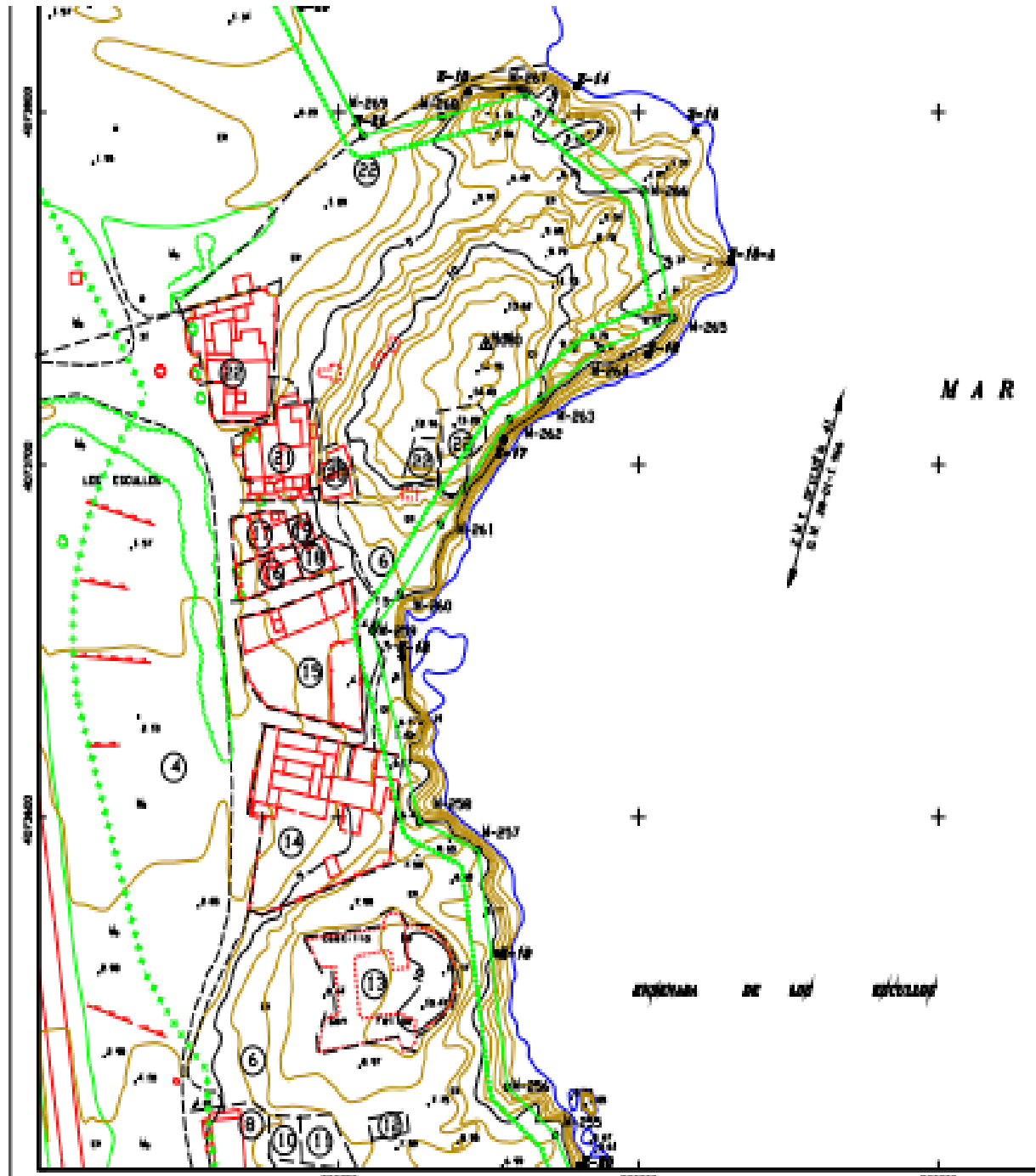
³⁸¹ En este punto debo recordar la doctrina del Tribunal Supremo sobre el hecho de que la Administración, al aprobar el deslinde, no puede desentenderse de las demás situaciones jurídicas consolidadas a favor de los particulares colindantes por venir éstas amparadas o protegidas por preceptos civiles e hipotecarios, ya que aparte de situaciones surgidas al amparo del art. 34 LH, existen otras

finca de Los Escullos y *rescatar* las ocupaciones realizadas por terceros, pues la resolución del deslinde es el título que faculta a la Administración del Estado para la inmatriculación como demaniales de los bienes en el Registro de la Propiedad, estando dicho precepto en consonancia con la reforma del artículo 5 del Reglamento Hipotecario aprobada por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, que consagró la universalidad de la inscripción, posibilitando el acceso al Registro de todos los bienes de las Administraciones públicas, ya sean éstos patrimoniales o de dominio público. Pero es que, además, la afectación supone la demanialidad de esos terrenos y otorga a los mismos un grado de protección suficiente para los fines de salvaguarda del dominio público marítimo-terrestre colindante con aquellos pues la LC, en el citado artículo 17, establece que es absolutamente imposible cualquier enajenación sin la previa declaración de innecesariedad de esos terrenos, para lo que justifica su afectación al dominio público marítimo-terrestre, es decir, su protección o su utilización.

Si bien es cierto que la totalidad de la superficie de la finca en cuestión de Patrimonio del Estado no podría incorporarse al dominio público marítimo-terrestre ya que no toda reúne las características que establecen los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas (en este caso solo se puede considerar DPMT la coronación de los acantilados sensiblemente verticales ex artículo 4.4 de la LC y algunos tramos de escarpes a una altura de unos cinco metros sobre el nivel del mar que son alcanzados por las olas en los mayores temporales, y en los que la erosión marina ha ido creando un voladizo bajo el que se adentra el agua del mar unos cuantos metros y, por tanto, considerados como ZMT), también lo es que el artículo 17 de la LC establece que los terrenos del Patrimonio del Estado - como es este-, colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o

en base de la simple inmatriculación (arts. 200, 205, 206, 207 y cc. de la ley citada) que no pueden ser ignoradas, unido todo ello a la carga u obligación legal de respetar las situaciones posesorias de más de 1 año. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 27 de mayo de 2008, Rec. 748/2005, que, refiriéndose a otra de la misma Sala de 29 de noviembre de 1982 señala que *«sería un contrasentido que la Administración en los supuestos de deslinde de dominio público (montes, zona marítimo-terrestre etc.) tuviese que respetar las situaciones jurídicas consolidadas de los particulares en los casos a que nos hemos referido antes por imposición legal, mientras que en el deslinde de un bien patrimonial [...] pudiese prescindir de tales límites que además de legales son consecuencia de los principios que informan los institutos de la propiedad y de la posesión en nuestro derecho, enteramente encomendada su garantía y defensa a los tribunales ordinarios, con lo cual se vislumbra una clara extralimitación de la autoridad municipal al aprobar el acto de deslinde con vulneración de los preceptos legales citados [...]»*.

emplazados en su zona de influencia que resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio, serán afectados³⁸² al uso propio del mismo, en la forma prevista en la legislación de Patrimonio del Estado.



Plano de Deslinde exp. NI-3-AL

³⁸² Como vemos, se trata de una cuestión imperativa: “serán afectados”, por lo que lo procedente hubiera sido la afectación al uso propio del DPMT de la totalidad de la finca de Patrimonio pues, en mi opinión, sí resultan necesarios para su protección.

3.1.4. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

La LC de 1988 ha sido objeto de tratamiento por la doctrina científica más autorizada³⁸³. La Ley de Costas de 1988 se encargó de desarrollar el artículo 132 CE, estableciendo como eje de la protección del litoral español la figura del dominio público marítimo-terrestre³⁸⁴. La Ley lo define –incorporando otros bienes además de los establecidos por su naturaleza en la CE - y establece su protección y su régimen jurídico a través de las facultades y obligaciones que se atribuyen al Estado, a las CC.AA. y a los municipios en el texto. Resultó revolucionaria la Ley en cuanto a la definición del DPMT y en que también abordó por vez primera la articulación de las competencias concurrentes sobre ese espacio³⁸⁵. Igualmente fue innovadora por el hecho de adoptar la terminología correcta de *dominio público marítimo-terrestre* pues nunca hasta hoy ese dominio público ha sido más terrestre³⁸⁶.

Como he puesto de manifiesto en el apartado de antecedentes históricos de la legislación sobre el litoral, la década de los años 60 en España supuso un drástico giro en la ocupación y aprovechamiento –privado y público- que secularmente se hizo de este espacio singular. El turismo creciente y la agricultura intensiva en casos como el de la costa de Almería, remodelaron, no sólo las bases productivas tradicionales, sino que, de su implantación en el litoral, nace toda una nueva estructura territorial. Con ello el espacio geográfico español se configura con una zona de interior marginada, social y económicamente, que contrasta extraordinariamente con el dinamismo del espacio

³⁸³ Vide, entre otros, José Luis MEILAN GIL, «El dominio público natural y la legislación de costas», en *Revista de Administración Pública*, 139, enero-abril 1996; Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y jurisprudencia*, DIJUSA Editorial, Madrid, 2003; Ángel MENENDEZ REXACH, «La ley de Costas de 1988: aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma» en *Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL (ed. lit.), María Carmen NÚÑEZ LOZANO (ed. lit.), 2015; José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999; Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, *El nuevo derecho de costas*, Bosch, 2015; Jesús GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, 2000, etc.

³⁸⁴ Vide Marina RODRÍGUEZ BEAS, «El régimen jurídico de las costas. especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente» en *Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. VII Núm. 1*, 2016, p.19.

³⁸⁵ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «La ordenación del espacio marítimo», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016, p.23.

³⁸⁶ Vide Jesús GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, p.41.

costero y prueba de ello son los niveles de renta y censo de población que prueban esta diferenciación de forma elocuente.

Es precisamente esta espectacular transformación territorial la que evidencia la imperiosa necesidad de practicar una nueva delimitación del DPMT, a través del instituto del deslinde, toda vez que las características ambientales que se dan en el litoral, de por sí muy frágiles, se ven amenazadas por la constante presión a que sus recursos naturales son sometidos.

Por otro lado, la pérdida por el Estado de algunas facultades dominicales sobre estos bienes a lo largo del tiempo por estar con anterioridad escasamente controlados, promovía la necesidad de proteger el espacio público litoral ya delimitado, así como recuperar y reincorporar al DPMT aquellos terrenos que, por sus rasgos específicos y naturales, le pertenecen.

Limitar el avance incontrolado de la actividad humana sobre el demanio marítimo-terrestre constituye otra de las bases que inspiraron la ley estableciendo y regulando el procedimiento de deslinde de los bienes de DPMT como el mejor instrumento para su defensa. El Estado, como cualquier propietario, necesita delimitar los terrenos de su titularidad y hacer público su derecho dominical sobre los mismos. Esta manifestación de titularidad no hubiera resultado necesaria de no haber sido por la clara invasión y menoscabo que estos bienes han soportado, de forma generalizada, como consecuencia de determinados intereses particulares a todo lo largo del litoral español.

La conveniencia de inventariar los bienes de DPMT, su clasificación y taxonomía, así como conocer en todo momento y de forma inmediata a través de los medios informáticos actuales, su situación administrativa con respecto a su uso y aprovechamiento, bien por particulares como por otras Administraciones (concesiones en DPMT, autorizaciones, adscripciones, etc.), fundamentaban la nueva determinación.

No es hasta la entrada en vigor de la Ley de 1988 y la derogación de la LC de 1969 cuando realmente, y por primera vez, el desarrollo turístico y urbano en el litoral se regula con mayor firmeza y se contemplan los distintos procesos naturales que imperan en el medio litoral. No obstante, para unos la Ley llegó tarde como reconoció el

propio Ministro de Obras Públicas y Urbanismo del momento, Sr. Saenz de Coscu-lluella³⁸⁷ antes de su debate parlamentario y para otros la ley ponía en peligro una fuente fundamental de riqueza como era el turismo pues establecía trabas a los desarrollos urbanísticos que hasta entonces se venía realizando «*sin control o, peor aún, en muchos casos bajo la cobertura de unos planes urbanísticos que los propiciaban abiertamente*»³⁸⁸.

En su exposición de motivos, la Ley de 1988 realiza una síntesis explícita de la situación de las costas a nivel nacional, relacionando los distintos factores que han provocado esta situación. Especial énfasis se puso en los estragos producidos por el agresivo urbanismo que se ha producido a lo largo de la franja de costa española, los múltiples impactos producidos por éste, y la imperiosa necesidad de arbitrar al respecto «*soluciones claras e inequívocas*».

Por otra parte, el gran avance que se produjo con la ley, en relación a sus predecesoras, fue la apremiante necesidad, anunciada ya por los legisladores en dicha exposición de motivos, de redefinir los conceptos de ZMT y playa hasta adecuarlos a la realidad físico-natural que los caracteriza. En este sentido, se puede decir que la norma fue ante todo novedosa: además de una conceptualización distinta y más acorde con la realidad, la Ley de 1988 reconoce los distintos mecanismos naturales que se producen en la interfase litoral. Para ello considera que deben formar el demanio público entre otros, la ribera del mar y de las rías, incluyendo (artículo 3): a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada, o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando los supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga

³⁸⁷ Vide artículo del diario ABC de 31-3-1988: «*Si la ley de Costas, que es una ley necesaria, hubiera existido antes, se habrían evitado todas las tropelías que se han cometido. Desgraciadamente, llega con veinte años de retraso. Tenemos la obligación constitucional de proteger el mar y las playas. Y en el proyecto recogemos lo que señala la Constitución. Su contenido es simple: salvar lo salvable. [...] Quiero decir -matiza el ministro-, salvar la costa española, lo que queda de costa sin urbanizar. Y hacerlo sin interferir en la deseable actividad económica de esa zona, y sin violar los derechos adquiridos legítimamente*».

³⁸⁸ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «La Ley de Costas de 1988: aspectos clase de su génesis, aplicación y reforma» en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL y M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015, p.176.

sensible el efecto de las mareas. b) las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

Se trata, qué duda cabe, de una considerable ampliación del DPM-T, pero sobre todo de una apreciación y revalorización de aquellas otras geoformas litorales características de las costas siempre ignoradas en la legislación precedente. No es sólo un inventario de los bienes y procesos naturales del litoral, sino que lo realmente novedoso es el reconocimiento de las interacciones existentes entre ellos.

La Ley de Costas de 1988 parte del importante concepto o principio de la *demanialidad absoluta*³⁸⁹ para conseguir uno de los objetivos fundamentales de la propia Ley: la protección de la costa como espacio de gran valor ambiental.

Hasta la Ley de Costas de 1988 la aplicación del principio de demanialidad absoluta se encontraba con un obstáculo principal que consistía en que, una vez practicado un deslinde sobre un terreno amparado por una inscripción registral, la Administración debía ejercitar la correspondiente acción reivindicatoria ante los tribunales para poder adquirir la titularidad y tomar posesión sobre el mismo. El legislador de 1988 optó por proteger la ribera del mar estableciendo la demanialidad en su integridad³⁹⁰, es decir, declarando dominio público marítimo-terrestre a la totalidad de la zona marítimo-terrestre y las playas, tal y como había proclamado el art. 132 de la Constitución de 1978, así como del resto de bienes que declara demaniales.

³⁸⁹ Vide M^a del Pino RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, «Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites» en *Revista de Administración Pública*, número 146, mayo-agosto 1998, se refiere a que «las reacciones doctrinales acaecidas en los años sesenta tendientes a la declaración de la demanialidad absoluta de estos espacios, caló en la jurisprudencia civil, que, aunque de modo fluctuante, sobre todo a partir de los años sesenta, comenzó ya a inclinarse progresivamente y de forma más decidida por la demanialidad de estos bienes, frente a las detenciones particulares». Así, las Sentencias de la Sala 1^a de lo Civil del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1984 (Ar. 5546), 26 de abril de 1986 (Ar. 2004) y, especialmente, la de 6 de julio de 1988 (Ar. 5557).

³⁹⁰ La Ley de Costas, en su artículo 9, señala que «no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público».

Con ello pretendía el legislador acabar con el problema de los enclaves privados en la zona marítimo-terrestre que habían sido permitidos, como ya hemos podido comprobar en apartados anteriores, tanto por la anterior Ley de Costas de 1969 como por la Jurisprudencia posterior y, por tanto, acabar con el régimen de tolerancia tradicional de las usurpaciones privadas del dominio público³⁹¹.

No obstante, este objetivo, tan loable como deseado, no se consigue sin pagar algún precio o sin mayores problemas. La demanialidad absoluta de la ribera del mar, lógicamente plantea conflictos que deben resolverse compatibilizando los intereses generales con los particulares, máxime teniendo en cuenta que ese régimen de permisibilidad en la creación de enclaves privados o apropiaciones de determinadas parcelas dentro del dominio público marítimo-terrestre se extendió en ocasiones a edificaciones realizadas por los particulares, dando lugar al nacimiento de auténticos derechos de propiedad, al contrario de lo que proclamo la STC 149/1991 que negó en estos casos la existencia de un auténtico derecho de propiedad y habló sorprendentemente de un “dominio degradado” o de un “derecho real atípico”.

La LC de 1988 consagra en la práctica ese concepto de *demanialidad absoluta* a través de la figura del deslinde, al que le otorga importantes consecuencias jurídicas, antes impensables, para un deslinde administrativo. La principal consiste en que la aprobación del deslinde declara la posesión y titularidad de los terrenos a favor del Estado.

Como vemos, la Ley permite que, una vez tramitado y aprobado el deslinde, éste sea suficiente para declarar la titularidad del Estado sobre los terrenos deslindados, declarando su carácter demanial, sin más, aunque supeditado a lo que pueden decir los tribunales, en su caso. Y de ahí surge el verdadero problema: la finca es dominio público porque es playa, zona marítimo-terrestre, acantilado o cualquier otra categoría de los bienes de DPMT, pero se adquirió aparentemente con todas las formalidades legales, consta inscrita en el Registro de la Propiedad, existe una hipoteca sobre ella,

³⁹¹ Vide J. LEGUINA VILLA, «Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar», en *Revista de Administración Pública*, 65, mayo-agosto 1971, pp.61-62: «En efecto, es un hecho harto conocido cómo a través del expediente registral los particulares han logrado consolidar verdaderas ocupaciones privativas sobre porciones singulares de las riberas marítimas. La propia negligencia de la Administración ha coadyuvado a provocar esta situación que, literalmente, ha segregado del dominio público una gran parte del litoral».

etc. ¿Cómo va a indemnizar el Estado por la pérdida del derecho que se ostentaba sobre esa finca?

Esta ha sido una de las preguntas más frecuentes con la que nos hemos encontrado los profesionales que hemos intervenido en el procedimiento desde el lado de la Administración y la respuesta la hemos tenido que dar, no sin problemas, señalando a los afectados que la indemnización se producirá, en su caso, después de aprobado el deslinde y, a través de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias de la Ley, es decir, la posible conversión de su título de propiedad en concesión administrativa para los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Y digo, en su caso, porque no siempre se va a tener derecho a dicha concesión, puesto que había supuestos (antes de la modificación de la LC por la Ley 2/2013), y sigue habiendo, en los que no procede su otorgamiento.

Nos hemos encontrado casos en los que pudo existir el título habilitante para la edificación pero el afectado ya no dispone de él (porque lo ha perdido, porque adquirió la finca de un tercero y el vendedor no le proporcionó el título), ni tampoco lo tiene la Administración puesto que los archivos correspondientes pertenecían a otro organismo (léase las Comandancias de Marina) y en los traspasos de competencias no se incluyeron los archivos, con lo que la búsqueda de un concreto expediente de autorización para edificar a nombre de no se sabe quien resulta poco menos que imposible. A mi entender, en estos casos, en los que se podría hablar de una *probatio diabólica*, se produciría una verdadera confiscación por parte del Estado porque resulte prácticamente imposible demostrar la existencia de autorización para el administrado.

Por otro lado, tampoco le corresponde concesión alguna al particular que tiene la finca inscrita en el Registro, pero sobre la misma no ha hecho ningún uso ni construcción. Tendrá exclusivamente, en su caso, un derecho preferente durante diez años a la obtención de derechos de ocupación o aprovechamiento que puedan otorgarse sobre los terrenos.

De todas formas, esta cuestión - la de la indemnización prevista en la ley por el paso de los terrenos deslindados al DPMT-, es un tema que late y que está presente en todo momento durante la tramitación del expediente de deslinde, lo condiciona y, sin

lugar a dudas, es el argumento principal de la mayoría de las alegaciones de los particulares, y con razón. La experiencia me dice que un importante tanto por ciento de los afectados es consciente de la posible naturaleza demanial de sus terrenos y, por consiguiente, del derecho de la Administración a calificarlos como dominio público, pero, lógicamente, son reacios a admitirlo puesto que, en muchos casos, la aprobación del deslinde significa la pérdida de aquellos sin indemnización. La realidad es que la Administración debe tener cierta sensibilidad con estas situaciones y se debe cuidar el trato que se dispensa a los afectados durante la tramitación del expediente de deslinde. Puesto que es difícil que se entiendan las consecuencias del deslinde y la pérdida de sus propiedades sin una indemnización en metálico, al menos, que las personas que intervienen por la Administración sean lo más comprensivas y atentas posible.

La determinación de los bienes de DPMT debería consistir precisamente en eso, en su determinación, es decir, en fijar los términos de una cosa, definiéndola, pero la LC no define el DPMT sino solo los elementos que lo conforman. Dice la Ley: «*son bienes de dominio público*». No dice «*el dominio público m-t está constituido por*». La diferencia es importante, de tal manera que se deja la puerta abierta a ampliar más bienes en el futuro.

El art. 13 LC señala que el deslinde constata las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas, cuando esto no es así en todos los casos. Lo es cuando deslindamos zmt, playa, acantilado, etc., pero no cuando incluimos en el deslinde otros bienes de determinación legal y no natural como pueden ser los del art. 4.1, 4.2, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9 y 4.11 de la Ley (las accesiones a la ribera del mar, los terrenos ganados al mar por obras y los desecados en su ribera; los terrenos deslindados con anterioridad aunque hayan perdido sus características naturales y siempre que no hayan sido desafectados, previa declaración de innecesariedad³⁹²; los terrenos in-

³⁹² Recordemos que el artículo 18 de la LC regula la desafectación de los bienes de DPMT, que solo podrá realizarse previa declaración de innecesaridad y siguiendo el procedimiento al efecto. Así lo recuerda también la SAN de 26 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Nieves Buisán García (SAN 4247/2017 - ECLI: ES: AN:2017:4247): «*Y que la interpretación realizada del artículo 4.5 de tal Ley de Costas, en relación con el 18 del mismo texto legal, es una interpretación integradora de ambos preceptos que conecta el aspecto objetivo del procedimiento del deslinde, basado en una determinada realidad física (que, en el supuesto concernido existió, pero que ya ha dejado de existir), con el elemento subjetivo o finalidad del mismo deslinde, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Costas; dicho de otra forma,*

corporados a la concesión por el concesionario para completar su concesión; los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquirieran para su incorporación al dominio público; las obras e instalaciones construidas por el Estado en el DPMT; las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima y los puertos e instalaciones portuarias). Por lo tanto, las condiciones físicas no siempre son decisivas para la inclusión en el DPMT, lo cual crea problemas jurídicos importantes, especialmente si se pretendía dar al precepto un carácter retroactivo negando la posibilidad de desafectación tácita de esos terrenos. Hay que tener en cuenta que la Ley de costas de 1988 es la primera legislación que contempla los procesos naturales que inciden sobre la costa, y lo hace de una forma ambiciosa, de tal manera que pretende abarcarlo todo haciendo alusión a procesos y fenómenos naturales y a características físicas que plantean una serie de problemas a la hora de verificar sobre el terreno su existencia y su extensión. En parte, esta utilización de conceptos jurídicos determinados impulsó o sirvió de excusa al legislador para su modificación a través de la LPUSL que más adelante examinaremos.

La Ley de Costas -antes de su reforma por la Ley 2/2013- definía los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre en sus artículos 3, 4 y 5 de la siguiente forma:

«3. Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución:

1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:

a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

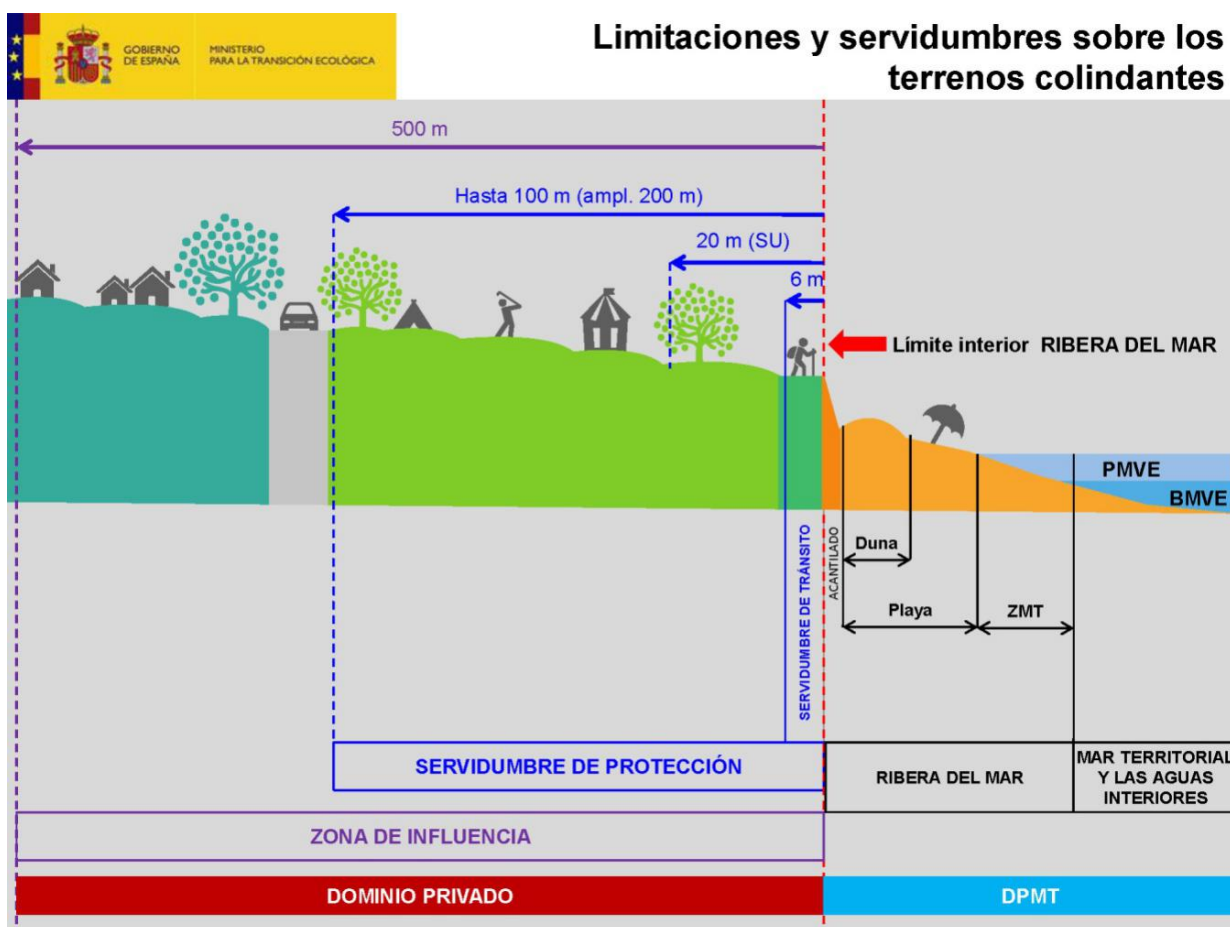
una vez perdida la condición física determinante de la permanencia de unos terrenos en el dominio público marítimo-terrestre, tal condición no se pierde de forma automática, ya que para la pérdida de dicha condición habrá de estarse a su innecesariedad para la finalidad protectora que todo deslinde implica, esto es, a “la necesidad de los terrenos para la protección o utilización del dominio público” [...].»

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.”

2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.

3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica».



Fuente: <https://www.miteco.gob.es>

Antes de examinar los bienes que comprende la ribera del mar voy a dar algunas pinceladas sobre los otros bienes de DPMT que se regulan por su legislación específica. Así, el «mar territorial» se extiende desde la línea de bajamar escorada y, en su caso, desde las líneas de base rectas³⁹³ que sean establecidas por el Gobierno, hasta una distancia de doce millas náuticas³⁹⁴, es decir unos 22,2 kms. Es esta la definición que dio la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, en su artículo segundo, tras una necesaria concreción ya que, hasta ese momento, se habían utilizado diversas denominaciones, tales como «zona marítima española», «aguas españolas», «aguas jurisdiccionales», «mar litoral nacional», incluida la finalmente aceptada de «mar territorial». Esta definición de aguas interiores es la misma que se fijó en la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua en Ginebra de 29 de abril de 1958 (B.O.E. núm. 307, de 24 de diciembre de 1971), y en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

La condición de dominio público marítimo-terrestre del mar territorial determina su titularidad a favor del Estado, por lo que la mayoría de las competencias sobre el mar corresponden al Estado, sin que ello sea óbice para que las CCAA ostenten también determinadas competencias, como ya se encargó de declarar la STC 38/2002³⁹⁵ cuando afirmaba que en el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario o bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad.

Como señalaba la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias en su escrito planteando el conflicto positivo de competencia núm. 1470-2013,

³⁹³ El *Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, de aguas jurisdiccionales, líneas de base rectas para su delimitación*, rectificó el *Decreto 627/1976, de 5 de marzo, sobre trazado de líneas de base rectas*, al haberse detectado errores de transcripción de las situaciones señaladas para el mencionado trazado.

³⁹⁴ La *Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a doce millas, a efectos de pesca*, estableció dicha distancia en aplicación del *Convenio Europeo de Pesca* hecho en Londres el 9 de marzo de 1964, firmado y ratificado por España que, como señala el Preámbulo de la Ley «reconoce a las Partes Contratantes el derecho a extender su jurisdicción marítima, en materia de pesca, hasta un límite de doce millas, con sujeción a las condiciones que el mismo Convenio establece, entre las que se encuentra el reconocimiento de los llamados «derechos históricos de los países», cuyos pescadores han venido habitualmente ejerciendo su industria en las aguas objeto de la extensión».

³⁹⁵ Vide STC 38/2002, de 14 de febrero, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2002 (ECLI:ES: TC:2002:38).

interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre³⁹⁶, lo cierto es que el ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos se ha admitido no solamente en materia de pesca (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 56/1989, de 16 de marzo; 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, de 2 de abril; 57/1992, de 9 de abril; 68/1992, de 30 de abril; 149/1992, de 19 de octubre; 184/1996, de 14 de noviembre; 147/1998, de 2 de julio, y 9/2001, de 18 de enero), marisqueo y acuicultura (SSTC 103/1989, de 8 de junio, 9/2001, y 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45) y salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ 51), sino también en materias para las que el título competencial autonómico no contiene una expresa referencia a su proyección sobre los espacios marítimos, como en materia de medio ambiente (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 118/1996, de 27 de junio; 28/1997, de 13 de febrero, y 195/1998, de 1 de octubre) o espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, de 31 de enero, 102/1995, 195/1998 y 38/2002). Incluso ha admitido que las competencias autonómicas sobre acuicultura y marisqueo en cuanto no están limitadas estatutariamente a las aguas interiores, pueden ejercerse en el mar territorial, en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva (SSTC 103/1989 y 9/2001).

En cualquier caso, resulta admitido que la competencia autonómica sobre protección de los espacios naturales no alcanza hasta el mar territorial, aunque, solo excepcionalmente, pueda extenderse a éste, según ya indicó la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2008³⁹⁷.

³⁹⁶ Conflicto positivo de competencia núm. 1470-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales. Dicho conflicto culminó en STC 121/2014, de 17 de julio, BOE núm. 198, de 15 de agosto de 2014 (ECLI:ES:TC:2014:121).

³⁹⁷ *Vide* STS de 2 de julio de 2008 (sección 5ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ponente: Jesus Ernesto Peces Morate), Id Cendoj: 28079130052008100451: «*Si concurriesen circunstancias excepcionales, y hubiesen sido suficientemente acreditadas, para invadir con la regulación autonómica del espacio natural protegido el mar territorial, procederíamos a examinar si los preceptos autonómicos, que así lo establecen, son compatibles o no con la competencia exclusiva del Estado sobre la pesca marítima (artículo 149.1.19ª), pero, como tal intromisión no ha sido debidamente explicada ni justificada, resulta innecesario el análisis de cada uno de los preceptos impugnados para decidir si colisionan con esa competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas exteriores. [...] La excepcionalidad, con que las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias en el mar territorial en materia de protección de espacios naturales, no deriva, en contra del parecer de la Sala de instancia, de lo que disponía el derogado precepto contenido en el artículo 21.3 de la mentada Ley 4/1989, de 27 de marzo, que, además, lo fue varios años antes de que el Tribunal Constitucional pronunciase su comentada sentencia 38/2002, de 14 de marzo, sino de la configuración del mar*

En el caso de Cataluña y Andalucía sí se traspasó a esas CCAA, como explícito reconocimiento estatutario, la competencia de gestión y otorgamiento de autorizaciones de usos de temporada, no sólo en las playas sino también en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos³⁹⁸.

Las «aguas interiores» se regularon por la *Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a doce millas, a efectos de pesca* que, en su artículo segundo establece que «*si la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada o abra de una bahía no excede de veinticuatro millas, la línea recta que los une será considerada como línea base, siendo aguas interiores las comprendidas entre dicha línea y la costa*». Siguiendo a GONZÁLEZ GARCÍA³⁹⁹ las «*aguas interiores están definidas en el artículo 8 del Convenio sobre Derecho del Mar de 1982 como “las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial”, siendo, por tanto, las que se encuentran en el interior de la línea de base del mar territorial*».

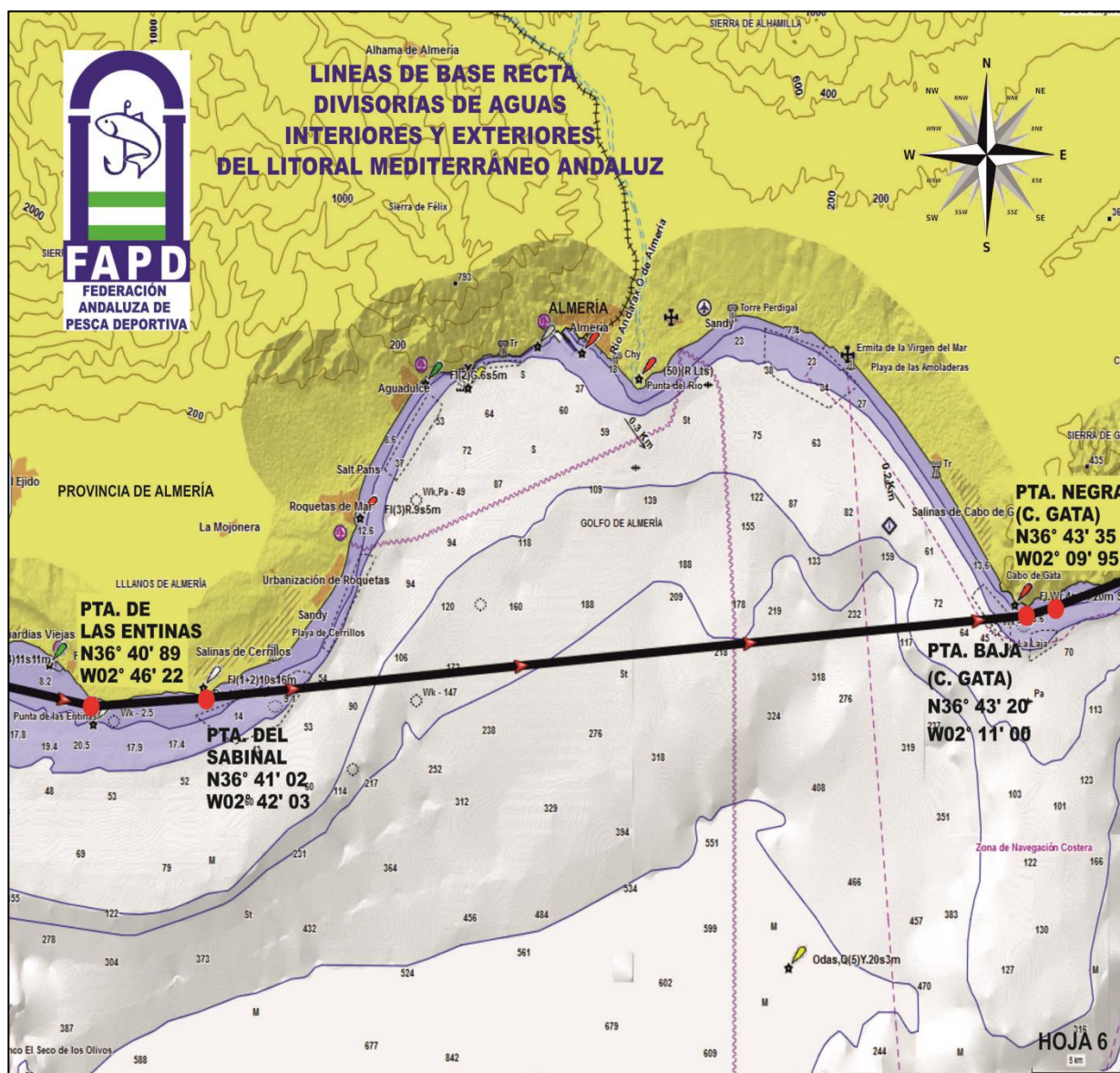
Sobre las aguas interiores sí ostentan las CCAA competencias como señaló el TC, que admite que «*sobre el mar territorial puedan ejercerse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza –como es el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio)– o incluso que la extensión al mar territorial sea una exigencia*

territorial como espacio reservado a la competencia del Estado, sobre el que sólo en ocasiones excepcionales debidamente justificadas y acreditadas (lo que no sucede en este caso) cabe ejercitar competencias autonómicas, sistema, por otro lado, común en cualquier Estado compuesto o fuertemente descentralizado derivado, como hemos apuntado, de la condición jurídica de frontera y de límite territorial del poder soberano del Estado que tienen las aguas exteriores. De aquí se deduce también la oportunidad de la invocación que el Abogado del Estado hace del precepto contenido en el artículo 114 de la Ley de Costas en su redacción dada por Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que, aun sin estar en vigor cuando se dictó el Decreto impugnado y se aprobó el Plan combatido ni referirse concretamente al ejercicio de las competencias ambientales autonómicas, resulta expresivo y muy significativo para conocer la voluntad del legislador estatal, al impedir que las competencias autonómicas sobre ordenación territorial y del litoral se extiendan al mar territorial y, ni siquiera, a las aguas interiores [...]».

³⁹⁸ Vide apartado C del Anexo del Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral) y apartado B del Anexo del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

³⁹⁹ Vide Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español y las competencias de las Comunidades Autónomas» en *Revista de Administración Pública*, 158, 2002, p. 55.

de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado (STC 38/2002, de 14 de febrero)» [STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7]. Aunque la cita hace referencia el mar territorial, es igualmente aplicable a las aguas interiores.



Ejemplo de aguas interiores en la costa de Almería. Fuente: Federación Andaluza de Pesca Deportiva.

Recientemente la Comunidad Autónoma de Murcia ha aprobado el Decreto-Ley n.º 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, ámbito que constituye una porción del dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución y que se integra dentro de las llamadas

aguas interiores. En este caso, y como señala el citado Decreto en su Exposición de Motivos *«la Región de Murcia puede asumir competencias sobre un medio marino como el Mar Menor: primero, cuando por su naturaleza la competencia se debe ejercer necesariamente en el medio marino; y segundo, tratándose de la competencia en espacios protegidos, cuando exista continuidad con los ecosistemas terrestres»*.

Así, la Región de Murcia ostenta competencias en materia de pesca en aguas interiores (ex art. 148.1.11.^a CE y ex art. 10.Uno.9 Estatuto Autonomía de la Región de Murcia), así como de puertos que no tengan la calificación de interés general (ex art. 10.Uno.5 EARM), como es el caso de los puertos deportivos o de recreo existentes en el Mar Menor. Igualmente, Murcia ostenta competencias en relación con espacios protegidos que se extienden, en continuidad ecológica, al medio marino, aunque dicha competencia para la protección del medio ambiente sea compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma, ex 149.1.23.^o CE, pues al Estado compete la «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» y a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, art. 11.2 y 3 del EARM: *«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde [...] el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: [...] 2. [...] espacios naturales protegidos. 3. Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección»*. Por otro lado, y sobre el medio terrestre del Mar Menor, la Comunidad ostenta competencias de ordenación del territorio y del litoral y sobre el turismo.

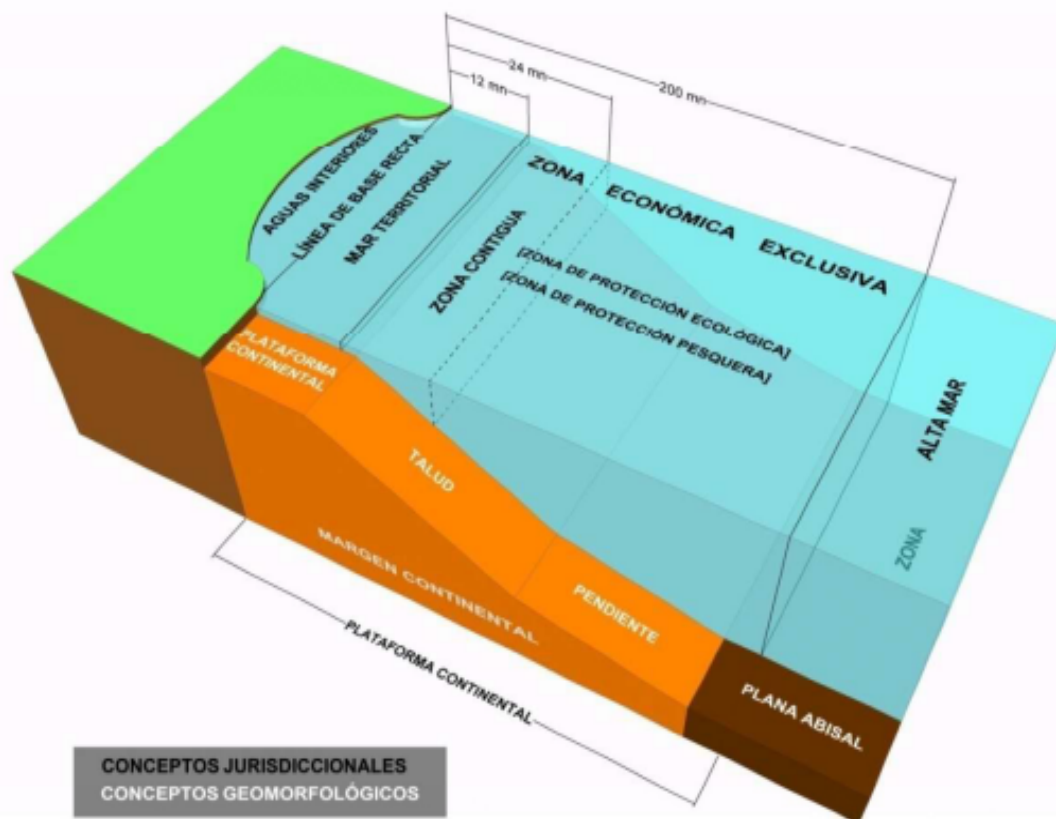
El Decreto establece la necesidad de elaborar y aprobar dos grandes estrategias: la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras para el sistema socio-ecológico del Mar Menor, y la Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia en la comarca del Campo de Cartagena y Mar Menor, así como el Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor. En tanto se apruebe definitivamente ese Plan de Ordenación Territorial, su ámbito inicial se considera Área de exclusión temporal para nuevos desarrollos urbanísticos, salvo que se trate de la ampliación natural de los cascos urbanos consolidados; y en ella se suspende también el otorgamiento de autorizaciones de interés público, con la excepción de ciertos supuestos. En el Capítulo IV se incluye la Sección 1.^a (Ordenación y gestión del patrimonio natural) que es muy breve

y se justifica porque ya se cuenta con un instrumento específico e integral de protección ambiental que es el *Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia*. Por otro lado, la Sección 2.^a (Calidad ambiental y control de vertidos) del Capítulo IV, regula el control de los vertidos al Mar Menor y es especialmente importante la ampliación de la prohibición de fertilización de cultivos hasta 500 metros, medidos desde de la ribera del Mar Menor, área que coincide con la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre. Por último, y respecto a la ordenación y gestión pesquera, el Capítulo VI contempla la necesidad de contar con un nuevo reglamento de pesca profesional en el Mar Menor e incluye una disposición relativa al censo de embarcaciones pesqueras profesionales que pueden realizar su actividad en el Mar Menor, las condiciones de acceso y las determinaciones que ha de contener.

El Decreto ya ha sido criticado por entender que se trata tan solo de una declaración de intenciones pues, aunque se habla de moratoria urbanística, el artículo 16.2 establece que *«los planes aprobados o en trámite, entendiéndose por tales aquellos que hayan alcanzado la aprobación inicial, podrán continuar con su tramitación»*.

Las 200 millas contadas desde el límite exterior del mar territorial constituyen la *zona económica*, según la ley que la regula, Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica. En dicha franja el Estado ostenta *«derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes»* y, a tal efecto, corresponde al Estado *«a) El derecho exclusivo sobre los recursos naturales de la zona; b) La competencia de reglamentar la conservación, exploración y explotación de tales recursos, para lo que se cuidará la preservación del medio marino; c) La jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las disposiciones pertinentes; d) Cualesquiera otras competencias que el Gobierno establezca, en conformidad con el Derecho internacional»* (art. 1º).

Cuadro 1. Límites jurisdiccionales y geomorfológicos en el ecosistema marino, según Suárez-Vivero (2009).



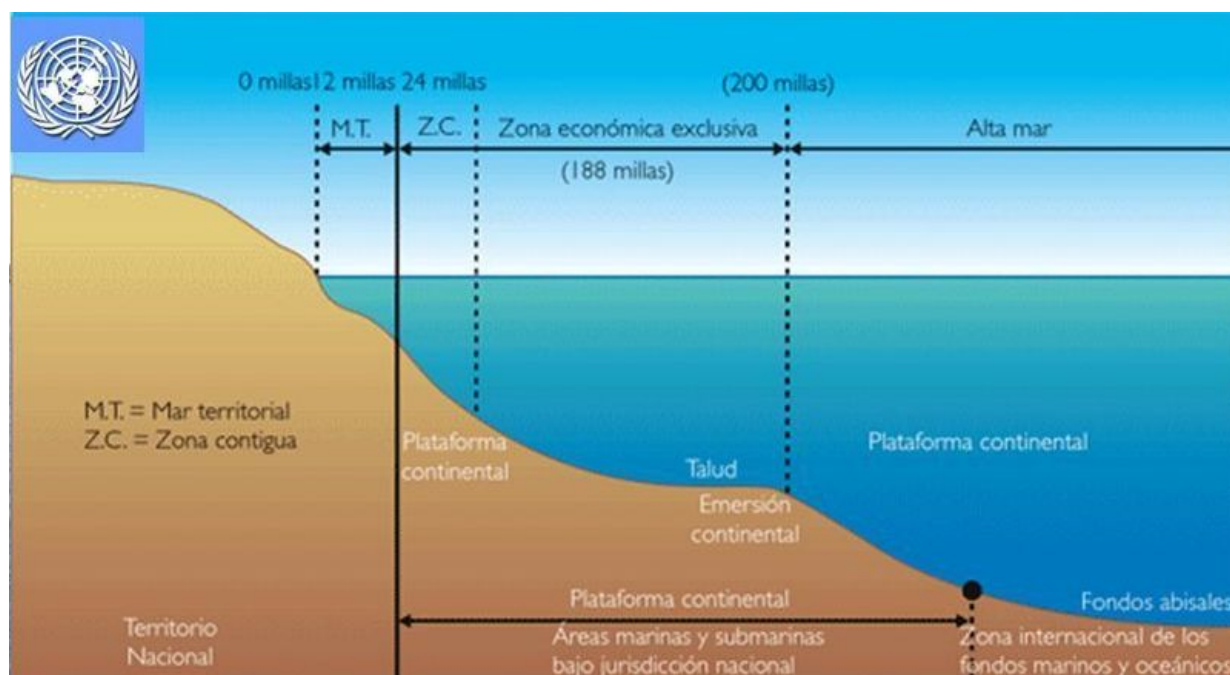
Las *Líneas de base recta (LBR)* se obtienen uniendo los puntos más afuera de la costa y no deben apartarse de una manera apreciable de la dirección general de la costa (CNUDM, art. 7) y delimitan el ámbito de las *Aguas interiores* (aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial y que forman parte de las aguas interiores del Estado, según la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

Fuente: Jaime RODRÍGUEZ, Andreas REUL, José María BLANCO, Valeriano RODRÍGUEZ. *Estado y tendencia de los servicios de los ecosistemas marinos de aguas exteriores de Andalucía*, Universidad de Málaga – Departamento de Ecología y Geología. Proyecto Evaluación de Ecosistemas del Milenio en Andalucía de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía (2011).

La plataforma continental es definida por TORRES ALFOSEA ⁴⁰⁰ como «la *prolongación submarina de los continentes (aunque se encuentra también alrededor de*

⁴⁰⁰ Vide Francisco José TORRES ALFOSEA, «¿A quién pertenecen los mares? Evolución de la soberanía marítima a lo largo de la historia», en *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía: Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil*, José Fernando VERA REBOLLO, Jorge OLCINA CANTOS, María HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coords.), 2016, p. 688.

numerosas islas), de pendiente relativamente suave, y que termina cuando ésta comienza a aumentar, en el talud continental».



Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)

Por último, entre los bienes de DPMT que se regulan por su legislación específica, nos encontramos también con los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal que están regulados por el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

Centrándonos en los bienes de DPMT que constituyen la ribera del mar, desde su determinación en el art. 3.1 de LC, el problema del deslinde de la zona marítimo-terrestre venía dado -y veremos que continúa- por uno de sus límites, el de tierra adentro (hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial). El legislador estableció después, en el Reglamento de la Ley⁴⁰¹, una serie de criterios que deben ser utilizados para fijar tanto el límite de la ZMT como de la playa. Establecía así, que para fijar el límite de los

⁴⁰¹ La modificación operada por la Ley 2/2013 y por el Reglamento de 2014 añaden, como trataré después, varios criterios para fijar el límite de la ZMT y de la playa.

mayores temporales conocidos se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga (art. 4.a) del Reglamento). Debiendo entender por "referencias comprobadas" toda aquella documentación que acredite de una u otra forma el límite alcanzado por una temporal tierra adentro, aunque sea extraordinario (partes realizados por los Vigilantes de Costas tras un temporal, solicitudes de obras de defensa por parte de los propietarios de terrenos colindantes con el DPMT que se hayan visto amenazados por la invasión de las aguas, fotografías aéreas y de campo, etc). Pero insisto en que resultaba necesaria la acreditación de esa referencia, es decir, no bastaba, como se había hecho en algunos expedientes de deslinde, que se incluyera un documento técnico y teórico de estimación del alcance de las olas en un temporal puesto que eso no puede tener la consideración de referencia comprobada. Esta exigencia de acreditación de referencias comprobadas planteaba también problemas como el límite temporal de esas referencias. Me refiero a la pregunta de ¿hasta cuándo había que remontarse para tener en cuenta una referencia comprobada de alcance del mar en los mayores temporales conocidos o de la existencia de playa en una zona determinada?.

Hoy en día resulta fácil disponer de fotografías aéreas que, en el caso de España, comienzan con el denominado "vuelo americano" de 1957. Se trata de unas fotografías aéreas realizadas entonces por el Ejército americano que sobrevoló toda la península ibérica. Esta, desde luego, sería una referencia comprobada, pero ¿es procedente remontarse tanto en el tiempo para fijar el límite del DPMT actual?.

Este problema en la práctica y hasta la modificación de la LC se venía resolviendo limitando esas pruebas a aquellas referenciadas comprobadas de fechas inmediatamente anteriores y posteriores a la Ley de Costas de 1969 y a la actual de 1988. Y no yendo más allá.

Me parece razonable esta postura por parte de la Administración ya que, otra solución resultaba poco explicable, dando lugar, en su caso, a una interpretación forzada y demasiado retroactiva de los preceptos de la ley.

En cuanto a las Playas no importan los materiales que la conforman siempre y cuando se consideren materiales "suelos" (arenas, gravas y guijarros señala la Ley a título enunciativo). Da igual su procedencia y, por lo tanto, pueden ser de procedencia continental (depósitos de materiales sueltos formados por causas tanto naturales, como

artificiales). En este punto, recuerdo una curiosa alegación de los titulares de un chiringuito colindante con la playa que argumentaban que la arena existente por delante del establecimiento la habían aportado ellos con camiones por cuestiones de estética pues qué era un chiringuito de playa sin arena. Lógicamente la alegación fue rechazada.

Tampoco es fácil la constatación física de las dunas, a las que el artículo 3.1.b) de la LC incluye dentro de las playas, en una evidente ampliación del tradicional concepto de ribera del mar. Se consideran todas las que hayan sido formadas no sólo por la acción del mar, sino también por «*el viento marino u otras causas naturales o artificiales*», tengan o no vegetación. El legislador quería zanjar con esta amplia descripción cualquier duda acerca del carácter demanial de las dunas, a pesar de la dificultad que implica identificar los distintos fenómenos (en realidad no haría falta que se refiriese al viento marino si cierra la enumeración con “cualquier causa”).

El artículo 4.d) del RGLC de 1989 puso en evidencia la dificultad de tan ambicioso deseo, ya que disponía que se incluyen en la delimitación de la playa, además de las dunas «*vivas*» o «*en desarrollo, desplazamiento o evolución*», las «*fijadas por la vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*». Difícilmente nos encontramos aquí con hechos, datos físicos susceptibles de constatación, y sí ante conceptos jurídicos indeterminados; se trata más bien de apreciaciones que responden a la discrecionalidad administrativa. Para evitar esta interpretación arbitraria establecida reglamentariamente la jurisprudencia invirtió la carga de la prueba de tal manera que debía ser el administrado quien demostrara que la duna no es necesaria para la defensa y estabilidad de la costa⁴⁰².

⁴⁰² Vide a modo de ejemplo la STS de 20/12/2012, Recurso 2266/2011 (Roj: STS 8398/2012 - ECLI: ES:TS:2012:8398): «*La sentencia, también de esta Sala, dictada en el recurso 627/1999 planteó el problema de las dunas vegetadas y partió de la aplicación de la normativa en la materia: dictada en el recurso 627/1999 planteó el problema de las dunas vegetadas y partió de la aplicación de la normativa en la materia: - La Constitución, en el art. 132.2 establece que "Son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental". - El Art 3 de la Ley de Costas señala que "Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución : 1. La ribera del mar y de las rías, que incluye: b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas, y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales". - El apartado d) del art. 4 del Reglamento de Costas, establece que: "Se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino. Así mismo se incluirán las fijadas por la vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa". Sobre esta base entendió que*

Por lo que se refiere a la ribera del mar en los ríos, la LC suprime el criterio de la navegabilidad para quedarse tan solo con el del límite donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se vuelve a dar aquí el problema de la acreditación de ese efecto de las mareas, por lo que resulta necesario recurrir a estudios que acrediten la existencia de esos fenómenos físicos en el tiempo y en el espacio. Respecto a esta necesidad de acreditación es preciso añadir que la jurisprudencia no otorga virtualidad probatoria a los informes o consideraciones realizadas por otras Administraciones Públicas respecto de las características de los bienes de DPMT. Así lo afirma, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 2017 en relación con el deslinde de la Ría del Nervión en Leioia (Vizcaya) ⁴⁰³.

Es importante en este punto hacer hincapié sobre el problema que surge en el deslinde de los ríos por la concurrencia de dos distintos regímenes jurídicos que se solapan, el dominio público hidráulico y el dominio público marítimo-terrestre, de tal

“Es claro, pues, que se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre estatal, las playas, y dentro de ellas, las dunas. Según la Ley de Costas su inclusión comprende, tanto las que tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales. Es decir, para la Ley, las dunas, todas las dunas, son de dominio público. Es el Reglamento quien efectúa una restricción en aquella definición, al comprender como pertenencia demanial “las dunas fijadas por la vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. Semejante restricción solo puede ser entendida como una singular excepción que el legislador reglamentario efectúa del precepto legal, a menos que consideremos que por esta vía caben las definiciones demaniales, en contra de lo establecido en la Constitución al consagrar el principio de reserva legal. Así las cosas para excluir una duna del dominio público estatal, se precisa, una prueba específica y contundente de que la duna ha sido fijada por la vegetación hasta tal punto que no resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. En definitiva, que se haya convertido en un elemento geológico muerto, sin actividad alguna para el entorno ni para sí misma, de forma tal que nada recibe de su periferia, ni esta nada de aquella».

⁴⁰³ Vide SAN de 14 de marzo de 2017 (SAN 1700/2017 - ECLI: ES:AN:2017:1700): «QUINTO. A fin de rebatir dicho material probatorio obrante en las actuaciones, especialmente el informe del Medio Físico, que incluye sondeos y catas efectuadas sobre el terreno así como fotografías, mapas, planos y demás pruebas practicadas, la Asociación recurrente opone fundamentalmente la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 3 de mayo de 2011, por la que se modifica el inventario de Zonas Húmedas del País Vasco, que incluye la Vega de Lamiako. Inclusión a la que sin embargo no se puede otorgar virtualidad probatoria a efectos litigiosos, dado que las consideraciones de otras Administraciones (Municipal y Autonómica) no suponen prueba respecto del carácter de dominio público marítimo-terrestre de los terrenos controvertidos. Ello, tanto porque los aspectos fácticos valorados por tales Administraciones municipal y autonómica son diferentes a los que valora la Ley de Costas para definir el dominio público marítimo-terrestre, como porque a Comunidad Autónoma se circunscribe a la condición de zona húmeda, que no es requisito ni necesario ni suficiente para formar parte de dicho DPMT».

manera que nos encontramos ante regulaciones inconexas y, en muchos casos contradictorias⁴⁰⁴. Es lo que ocurre con las construcciones para las que la Ley de Aguas exige autorización previa del organismo de cuenca (art.78 R.D.P.H.), mientras que el art. 25.1 a) de la Ley de Costas prohíbe pura y simplemente la edificación residencial. A mi modo de ver en estos casos debe prevalecer la regulación de la Ley de Costas al tratarse de una ley posterior y, en cualquier caso, de una *lex specialis* respecto a esa zona característica que es la margen de un río con marea. Pero este es otro problema añadido que quizá debería haber sido previsto por el legislador de forma expresa para no dar lugar a confusiones.

Otra gran ampliación de la demanialidad que se produce con la definición de la zona marítimo-terrestre es la inclusión como parte integrante de la misma de las zonas húmedas por efecto del mar: las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, *«los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar»*.

En estos bienes los problemas surgen por la necesaria acreditación de la inundación por esas causas: flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar. Por tanto, en el deslinde de los bienes marítimo-terrestres de carácter natural (y aquí incluyo también a algunos de determinación legal, pero, igualmente, demaniales por naturaleza, como pueden ser los acantilados) es necesario redactar los

⁴⁰⁴ Y ello a pesar de que el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas establece en el art. 16 1: *«Se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas. Son aguas de transición, las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce. Son aguas costeras, las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición. 2. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas. 3. Los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas. 4. La demarcación hidrográfica, como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en esta ley sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado. 5. El Gobierno, por real decreto, oídas las comunidades autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico»*.

correspondientes estudios que sirvan de apoyo técnico en la toma de decisiones para la delimitación y justificación del dominio público marítimo-terrestre.

Y digo esto porque ya la jurisprudencia se ha encargado de anular deslindes a los que le falten dichos estudios o éstos sean de carácter general. Así la SAN de 5 octubre 2005 señaló que «[...] *no es suficiente referirse a fotografías aéreas históricas ó a los resultados de la observación para fijar el límite del dominio público marítimo-terrestre*». Y la SAN, de 21 julio 2000: «*la Sala, reconociendo en todos ellos (los informes periciales) que han sido emitidos por profesionales altamente cualificados en la materia, no puede perder de vista que el informe primero, en el que precisamente se basa la Administración para fijar la línea de deslinde, está confeccionado de forma genérica [...], mientras que el otro informe, centra su estudio, en el punto que nos interesa, referido exclusivamente a las características físicas de la finca de la entidad recurrente*».

Como vemos, la determinación de los bienes marítimos "*naturales*" viene marcada por la descripción de esos bienes mediante conceptos jurídicos indeterminados o procedentes de otras ciencias, de tal manera que su deslinde necesita en todo momento de una labor de interpretación y de integración de conceptos que, como toda interpretación está sujeta a críticas o a opiniones mejor fundadas.

La Ley de Costas de 1988 no sólo amplía los bienes de DPMT a través de la definición que da de la ZMT y de la playa, sino que además añade nuevas pertenencias al demanio mediante sus artículos 4 y 5, pertenencias no contempladas en el art. 132 de la CE. No nos vamos a entretener con estos otros bienes de definición legal, pero sí con dos de ellos que son los que suelen presentar mayores problemas: los acantilados sensiblemente verticales y los terrenos deslindados con anterioridad, aunque hayan perdido sus características naturales. El artículo 4 LC reza así:

«Pertenece asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal:

[...]4.- Los terrenos acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o en espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación».

El problema que más se suscita en cuanto a los acantilados es el de su verticalidad. Para ello, el Reglamento de la Ley estableció en su artículo 5.4 que se consideran sensiblemente verticales aquellos «*cuyo paramento, como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales. Se incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación*».

En realidad, la dificultad reside en poder realizar esta operación con todos y cada uno de los acantilados existentes en la costa española. Y otro problema que igualmente se suscita a la hora de deslindar zonas acantiladas es el punto de coronación del acantilado. Si difícil es establecer, en algunos casos, la verticalidad de un acantilado con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento, más dificultad entraña marcar el punto exacto de la coronación, puesto que, en la mayoría de los casos, los acantilados suelen ser inaccesibles y, por lo tanto, de imposible colocación sobre el terreno los puntos definitorios, debiendo hacerse sobre la cartografía realizada al efecto y, por tanto, siendo susceptible de impugnación por el afectado.

Desde el punto de vista técnico, cuando la línea de costa no es rectilínea no se puede calcular correctamente la pendiente por medio de perfiles transversales tangentes a la línea de costa. Los técnicos, en estos casos, recomiendan que la distancia entre perfiles sea, como mínimo, de 5 a 10 metros, no cada 50 ó 100 metros, como recomienda el Ministerio de Medio Ambiente en sus instrucciones técnicas⁴⁰⁵ y que para calcular pendientes se realice un modelo digital de elevaciones y, mediante este, se realice un plano topográfico de pendientes con dos categorías: pendientes mayores y menores de 60°. Así, se encuentra de forma rápida y continua la coronación del acantilado y, por tanto, el límite del DPMT, mientras que sólo con los perfiles, el espacio entre éstos queda, en mayor o menor, medida indeterminado⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ Instrucciones Técnicas para la realización del Deslinde del Dominio Público Marítimo- Terrestre. Ministerio de Medio Ambiente. 2006.

⁴⁰⁶ Vide “El deslinde topográfico del dominio público marítimo-terrestre y su problemática pericial” en <http://www.albireotopografia.es/deslinde-topografico-dominio-publico-maritimo-terrestre-pericial/> (consultada el 6-4-2020).

Por otro lado, el subsuelo forma parte del bien inmueble y, en consecuencia, *«tendrá la misma calificación que tenga este; es decir, que, si el inmueble es de dominio público, también será demanial el subsuelo»*⁴⁰⁷.

Por su parte, el art.4.5 LC establece que pertenecen al DPMT estatal:

«5.- Terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre».

La degradación física de los bienes demaniales no destruye su condición demanial siempre y cuando estuvieran deslindados como tales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas. La incomprensión de este artículo para los particulares es grande y resulta difícil explicarles, por ejemplo, que sigue siendo DPMT lo que ahora es simplemente una zona de paso de vehículos por delante de la playa actual con el terreno totalmente antropizado y de apariencia continental.

Como complemento a la conservación de estos espacios, la ley establece la servidumbre de protección, franja de 100 m ampliable hasta los 200 m según la naturaleza y el valor ambiental de los terrenos a deslindar, que pasa a ser de 20 m para áreas ya urbanizadas. Otra importante novedad fue la creación de la denominada zona de influencia, como área en la que, entre otras disposiciones, se reservará suelo con la finalidad de dotar de equipamientos a las playas, o en la que se impedirá la formación de pantallas arquitectónicas y la densificación constructiva en función del suelo liberado para su urbanización. Se trata en todo caso de garantizar la creación de espacios des congestionados frente a la costa.

⁴⁰⁷ Vide Eloy COLOM PIAZUELO, «El objeto del dominio público: su necesaria determinación para una adecuada gestión de los patrimonios públicos», en *Anuario aragonés del gobierno local*, 6, 2014, p. 258. Cfr. José CUESTA REVILLA, «El subsuelo y su ordenación urbanística», en *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, 2002, p. 81-98c *passim*.

3.1.5. El Reglamento General de la Ley de Costas de 1989 y su modificación por el Real Decreto 1112/1992.

La Ley 22/1988, en su Disposición Final Segunda, preveía la aprobación por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, del Reglamento General para su desarrollo y ejecución.

De ahí que el 12 de diciembre de 1989 se aprobara el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Según su pequeña exposición de motivos pretendía recoger *«todas aquellas disposiciones aplicativas o interpretativas de la Ley, de forma que se constituya en un instrumento adecuado para una aplicación ordenada y sistemática de la misma, y para garantizar su plena efectividad»*.

Igualmente, la norma pretendía dar cumplimiento al mandato legal en aquellos puntos concretos en que se ordenaba su posterior desarrollo reglamentario y, en particular: la definición de los procedimientos administrativos relativos a la determinación del dominio público marítimo-terrestre y su régimen de utilización, así como los relacionados con las limitaciones de la propiedad sobre terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección de dicho dominio; y la atribución de las competencias administrativas que, de acuerdo con el texto legal, corresponden a la Administración del Estado.

El Reglamento fue objeto de varios conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco, la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que fueron resueltos mediante STC 198/1991 de 17 de octubre (BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1991) que declaró la constitucionalidad de la casi totalidad del texto a excepción de los artículos que declaró nulos: art. 48.1 (en cuanto atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección); art. 49, en sus apartados 2, inciso *«en el Servicio Periférico de Costas»*; 3, la referencia inicial al *«Servicio Periférico de Costas»*; 4, inciso *«Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo»*, y 5, la referencia inicial al *«Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo»*; art. 50; art. 67, el inciso *«del Estado»*; arts. 71 a 74 (y, en consecuencia, todas las referencias que a las normas aprobadas de acuerdo con estos preceptos se hacen en los arts. 101.3,

109.1 y 5; 111.1; 114.2 y Disposición transitoria décima); art. 77, el inciso «*de oportunidad y otras*»; art. 103, apartados 2 y 3; 107.2; 203. 1, apartado b) (en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección), h) (en cuanto referido a los vertidos de tierra a mar), y l) (en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los Tratados internacionales por las Comunidades Autónomas); art. 204.1 d), el inciso «*sobre acuicultura*»; art. 211, y las Disposiciones transitorias decimotercera, 1, c) el inciso «*de la Administración del Estado*»; decimotercera, 3, el inciso «por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo»; decimotava, 1, el término «*del Estado*», y decimotava, 2, inciso «*el Servicio Periférico de Costas*».

Finalmente, el Real Decreto 112/1992, de 18 de septiembre, modificó parcialmente el Reglamento de desarrollo de la Ley para «*adecuarlo al régimen de competencias que corresponden a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas en el espacio litoral, de conformidad con las citadas sentencias. Al propio tiempo, se modifican otros preceptos no afectados directamente por las mismas, pero cuya matización parece conveniente para lograr una mayor coherencia del conjunto de la norma*».

El Consejo de Estado en Dictamen del año 2014⁴⁰⁸ afirma que «*cabe destacar que el artículo 24 del Reglamento de 1989 previó que se aprobarían instrucciones técnicas, que en buena medida habrían servido para establecer o aquilatar criterios para que la aplicación de los conceptos legales y reglamentarios indeterminados en que se basa la delimitación del dominio público fueran similares en todo el litoral español; pero no consta que, tras veintiséis años, y con múltiples deslindes aprobados, se hayan llegado a aprobar*». Sin embargo, y a pesar de lo que afirma el Consejo de Estado, me consta la existencia de unas Instrucciones Técnicas para la realización del Deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre redactadas en el año 2006 por el entonces Ministerio de Medio Ambiente.

⁴⁰⁸ Vide Dictamen del Consejo de Estado Número de expediente: 705/2014 (AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE), de 17/09/2014, sobre el Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (Documento CE-D-2014-705).

3.1.6. Depuración jurisprudencial de la Ley de Costas de 1988: la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio.

La LC 1988 es una ley, no sólo ambiental, sino también urbanística y de ordenación del territorio, de tal forma que sus determinaciones incidieron, de una u otra forma, en competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. De ahí que fuera recurrida en su día por la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias y el Gobierno Valenciano.

Los recursos acumulados planteaban dos causas de inconstitucionalidad: invasión de competencias e Infracción de la autonomía local. Se alegaba la invasión estatal en sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, incluso autonomía municipal, entendiendo que al asumir cada comunidad sus competencias, se incluía la correspondiente al litoral.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio estableció la constitucionalidad de la Ley, si bien no absoluta, declarando nulos varios preceptos y otros estableciendo su constitucionalidad según la interpretación que de los mismos debía ser hecha⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ El texto del fallo de la STC 149/1991, de 4 de julio es el siguiente: «*Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y, en consecuencia: 1.º Declarar que son inconstitucionales y consiguientemente nulos los artículos: 26.1 [y en consecuencia las Disposiciones transitorias cuarta - apartado 2 c) - y séptima - apartado 1 - y Disposiciones final primera en cuanto atribuyen a la Administración del Estado el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección]; 33.4, inciso final; 34 (y, en consecuencia, todas las referencias que a las normas: aprobadas de acuerdo con él se hacen en los artículos 47.3; 52.1; 53.1; 57.2; Disposición transitoria tercera, apartado 4, y en la Disposición final primera); 35.2, las palabras "de oportunidad u otras"; 110, apartados b) (en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección), h) (en cuanto referido a los vertidos de tierra a mar) y 1) (en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los Tratados Internacionales por las Comunidades Autónomas); 111, apartado 1 d), en cuanto incluye el inciso "sobre acuicultura"; 118 y Disposición adicional quinta, apartado 2, en las palabras "en todo caso". 2.º Declarar que no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos de esta sentencia, que a continuación de cada uno de ellos entre paréntesis se indican, los artículos siguientes: 25, apartado 3 (fundamento jurídico 3.D.c); 27, apartados 3 y 4 (este último respecto del inciso "y se distribuirán de forma homogénea a lo largo de la misma" (fundamento jurídico 4.B.c); 44, apartado 1 (fundamento jurídico 4.C.a); 55, apartado 1 (fundamento jurídico 4.E.c.a'); 67 (fundamento jurídico 4.G.b); 68 (fundamento jurídico 4.G.c); 71, apartado 3 (fundamento jurídico 4.G.d); 86 (fundamento jurídico 5.C); 110, apartados c), g) e i) (fundamento jurídico 7.A, c, g e i); 112 (fundamento jurídico 7.A.c); 115 (fundamento jurídico 7.C); Disposición transitoria primera, apartado 3 (fundamento jurídico 8. BA), y Disposición*

En definitiva, el TC establece que el Estado tiene competencia para dictar legislación básica sobre⁴¹⁰:

- Limitaciones a la propiedad, artículo 21 Ley de Costas (LC).
- Medidas generales de protección, artículo 22 LC (es necesario el acuerdo de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas).
- Zona de protección, artículos 23 al 26 LC.
- Actividades en el dominio público, artículo 32.
- Prohibición de publicidad en el dominio público costero, artículo 38 LC.
- Proyecto de obras, artículos 45 al 56 LC.
- Vertidos, artículos 56 a 62 LC. Es importante hacer una diferenciación respecto a los vertidos, puesto que la competencia del Estado se encarga de todos los vertidos, excepto de los industriales y contaminantes, de los que se hace cargo la Comunidad. Y ésta, en cualquier caso, autoriza la concesión de vertidos.
- Vertidos autorizados y su canon, artículo 85 LC. La finalidad del canon es independientemente de quien lo cobre, devolver al litoral marino su calidad inicial.
- Tipificación de las infracciones.

El TC sienta la doctrina de que debe entenderse que la competencia del Estado en materia de litoral marino y costas tiene un carácter residual, derivada de la titularidad de dominio público. Es la Comunidad Autónoma, sin embargo, la que debe ocuparse del total de las materias que componen este tema, salvo los casos especiales en los que el Estado puede aplicar dicha competencia.

El Estado no ejerce competencias estrictas sobre el litoral a pesar de sus facultades dominicales y sólo puede usar su competencia para bienes públicos o para la

transitoria quinta (fundamento jurídico 8.F). 3.º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás».

⁴¹⁰ Vide ALEJANDRE MARTÍN, Carlos, BÉJAR PADILLA, Paula Belén, BERNABEU GONZÁLEZ, Francisco José, LÓPEZ CONTRERAS-GONZÁLEZ, Carmen y DEL VALLE PESQUERA, Gonzalo, *Conflictos competenciales: CCAA vs Estado, en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Observatorio Medioambiental, 1999.

preservación o conservación de éstos, basándose en los conceptos de igualdad en el derecho de disfrute y ejercicio del medio ambiente, del dominio público y de las limitaciones a la propiedad.

Respecto a esta cuestión competencial establecida por la sentencia 149/1991, en la actualidad ha surgido otro problema derivado del traspaso de competencias a las CC.AA., que no es otro que el de la competencia para sancionar por ocupaciones y/o utilización del DPMT y de sus zonas de servidumbre.

En mi opinión, la Administración del Estado, en el caso de Andalucía y Cataluña, es incompetente para la aplicación del régimen sancionador de la Ley de Costas respecto de hechos consistentes en extralimitación de las condiciones de la autorización otorgada por la Comunidad Autónoma, debiendo ser el órgano competente de la Comunidad Autónoma y no el Servicio Provincial el competente para sancionar. Y ello por lo siguiente.

En el caso de Andalucía, mediante Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, se traspasaron funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral. Entre las funciones traspasadas se asigna la gestión y otorgamiento, vigilancia y aplicación del régimen sancionador, de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanés flotantes y usos análogos); las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontable o con bienes muebles.

En virtud del Decreto 66/2011, de 29 de marzo, actualmente vigente, por el que se asignan funciones, medios y servicios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, el Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías y el Decreto 216/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el Decreto 304/2015, de 28 de julio, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, corresponde a la Delegación Territorial de

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el ejercicio en cada provincia de las competencias en materia de medio ambiente.

El citado Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, de traspaso de competencia establece expresamente al respecto lo siguiente:

«B) Funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma e identificación de los servicios que se traspasan.

Se traspasan a la Comunidad Autónoma de Andalucía las siguientes funciones y servicios que en materia de ordenación y gestión del litoral viene desempeñando la Administración General del Estado:

1. En relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos); con las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles:

a) Su gestión y otorgamiento.

b) Su vigilancia y la aplicación del régimen sancionador.

c) La gestión de los ingresos que se devenguen por su ocupación y aprovechamiento».

La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Juan Carlos Trillo Alonso), STS 3393/2018 – ECLI: ES:TS:2018:3393 concluye que *«El título habilitante que supone la autorización o la concesión es el determinante de la competencia autonómica»* y que *«la Administración Estado es competente para sancionar las actividades desarrolladas en el dominio público marítimo-terrestre sin título habilitante para ello»* (FJ 5º), limitándose *«las funciones traspasadas a la Comunidad Autónoma en materia sancionadora, única y exclusivamente, al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones o de las concesiones»*.

Por último, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2019, Rec. 3011/2017⁴¹¹ fija como criterios interpretativos de los arts. 90.2.b).i) y 110.c) de la Ley de Costas en relación con el art. 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por la L.O. 2/07) y el Real Decreto 62/11, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CCA en materia de ordenación y gestión litoral, que *«la Comunidad Autónoma de Andalucía no ostenta competencia exclusiva y excluyente para sancionar los hechos tipificados como infracción en la Ley de Costas 22/88 en relación con la ocupación y/o utilización, sin título, del dominio público marítimo-terrestre y de sus zonas de servidumbre»*.

Por consiguiente, a mi entender y, a sensu contrario, en el caso de incumplimiento o extralimitación de las condiciones de la autorización de temporada la competencia le corresponde ya a la Comunidad Autónoma. Es decir, es la Comunidad Autónoma quien tiene que valorar y, en su caso, sancionar por ello.

3.2. El Derecho estatal del siglo XXI.

3.2.1. Antecedentes de la reforma de la legislación de costas.

La aplicación de la LC, en la práctica, no estuvo exenta de dificultades⁴¹². Dificultades que provenían, tanto del desconocimiento de la ley por parte de los ciudadanos, como de la propia novedad que aquella representaba para los técnicos y personal del Ministerio, de la falta de medios para su aplicación y de la especialidad que requería su puesta en práctica.

⁴¹¹ Vide STS de 22 de febrero de 2019, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 3011/2017, La Ley 12687/2019. En igual sentido para Cataluña la STS de 21 de enero de 2019, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 1053/2017.

⁴¹² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p. 9: *«Hay un problema fundamental que es la falta de interiorización por parte de la sociedad y de las Administraciones públicas en todos los niveles, de los valores que sustenta el art.132 CE y la LC 88. Las Administraciones, por acción u omisión, permiten la consolidación de situaciones contra legem, aplicando con posterioridad la aceptación de la fuerza normativa de lo factico»*.

Amén de la necesaria mayor inversión encaminada al apoyo de las Demarcaciones de Costas a lo largo de todo el territorio español, en particular para la contratación asistencias técnicas para la realización de los deslindes como principal medida para la aplicación de la ley, se requería también una mayor diferenciación o especialización del órgano administrativo encargado de aplicarla que, desde su entrada en vigor en el año 1988, fue el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU).

Esta transformación orgánica comienza ya en el año 1990 en el que, todavía dependiendo del MOPU, se crea una Secretaría General de Medio Ambiente, con dos Direcciones Generales, Política Ambiental y Ordenación y Coordinación Ambiental. En el año 1991, se crea una Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente de la que dependen las Direcciones Generales del Agua, de Costas, y de Política Ambiental y en la V Legislatura (1993 a 1996) se introduce el término Medio Ambiente en el nombre del Ministerio, pasando a llamarse Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. Este fue un punto de inflexión ya que, hasta entonces, la cuestión medioambiental y las competencias sobre esta se encontraban muy repartidas entre varios ministerios que, a su vez, tenían intereses contrapuestos⁴¹³.

En cuanto a la aplicación de la LC 1988 surgieron otros problemas que convenía y requería darles solución de la mejor manera posible. Paso ahora a examinar estas soluciones a través de las normas que sirvieron para ello.

A. Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: una modificación necesaria de la Ley de Costas.

La citada Ley modificó determinados preceptos de la LC 1988 y fue muy criticada esa reforma por su forma y contenido. En cuanto a la forma, porque se hacía a través de una Ley de Medidas de Acompañamiento a una Ley de Presupuestos y con ello –se dijo– se vulneraba la Directiva 90/313 de Derecho de Acceso a la Información Ambiental,

⁴¹³ Vide Mercedes MONTESINOS DEL VALLE, «La creación del Ministerio de Medio Ambiente», en *Revista Ambient@*, 124, septiembre de 2018, Ministerio para la Transición Ecológica, p.145.

la Convención de Aarhus sobre acceso a la información ambiental, la Ley 38/95 de Derecho de Acceso a la información ambiental, y el Real Decreto 686/2002 por el que se regulan las funciones del Consejo Asesor del Medio Ambiente concretamente su art. 2, que le atribuye la de asesorar sobre aquellos anteproyectos de Ley y proyectos de Real Decreto, así como los planes y programas de ámbito estatal que la Presidencia del Consejo le proponga en razón a la importancia de su incidencia general sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, emitiendo los informes y dictámenes necesarios. Y en cuanto al contenido por lo que a continuación expongo.

La Ley introduce, un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 12 que establece el plazo máximo de veinticuatro meses para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde, subsanando de esta forma esta ausencia en la ley original que había dado lugar a situaciones indeseables de expedientes de deslinde que se eternizaban en el tiempo, sin que ello tuviera consecuencias jurídicas para la Administración y con el consiguiente perjuicio para los administrados. Hasta entonces los tribunales rechazaban el motivo de nulidad del expediente por caducidad con argumentos como este que daba la SAN de 22 de mayo de 1998, recurso 1369/1995 (Roj: SAN 1429/1998-ECLI: ES:AN:1998:1429):

«Por último, la duración del expediente de deslinde, que la parte actora considera excesiva, sin que esta Sala pueda comprobar su veracidad dado que no se halla a la vista tal expediente por lo que huelga cualquier pronunciamiento en tal sentido, podría motivar en su caso y día una indemnización por los perjuicios que la actuación de la Administración pudiera irrogar, pero ello naturalmente es una materia ajena a la litis.

Respecto a una declaración de caducidad del expediente, la Sala comparte el criterio sustentado por la Administración en la comunicación dirigida a la recurrente el 9 de octubre de 1995, de modo que ni la Ley ha establecido un plazo máximo para llevar a cabo el expediente de deslinde ni "...procede la declaración de caducidad del expediente, con archivo de las actuaciones, porque la determinación del dominio público marítimo-terrestre es un procedimiento susceptible de producir efectos favorables para el conjunto de los ciudadanos, al incorporarse determinados terrenos, que hasta la fecha están detentados por

unos pocos particulares, para el uso público, libre y gratuito, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas».

Sin embargo, la realidad es muy tozuda y la Administración se ha encontrado ante situaciones en las que el expediente de deslinde no podía ser terminado y notificado en dicho plazo por lo que utilizó el mecanismo de la ampliación del plazo por la mitad del plazo, es decir, por un año más. Pero lo hizo, en ocasiones, de forma irregular, pues, como sabemos, dicha ampliación solo puede acordarse de forma excepcional y con determinados requisitos. La falta de respeto a estos requisitos, acordando la Administración de Costas resoluciones de ampliación del plazo con un texto estereotipado, dio lugar en muchas ocasiones a resoluciones judiciales que anularon la orden de aprobación del deslinde por caducidad. Es el caso, por ejemplo, de la STS de 30 de enero de 2013 -que, a su vez, hace referencia a otras anteriores de la misma Sala- recaída en el Recurso de Casación 6753/2009, por la que el Alto Tribunal declara haber lugar a la casación y estima el recurso contencioso presentado por una mercantil afectada, anulando por caducidad la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de diciembre de 2007 por la que se aprueba el deslinde de los bienes de DPMT del tramo de costa comprendido “entre la zona de aparcamiento de vehículos a levante del apartotel Aguarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de playa Serena (excluida)”. En dicha Sentencia el TS declara lo siguiente respecto a la falta de motivación de la resolución que acuerda la ampliación de plazo:

«En relación con el citado artículo 42.6 LRJPA esta Sala ha señalado lo siguiente en la STS de 15 de noviembre de 2012 (casación 4350/2011): "... Del examen del precepto de referencia (42.6 de la LRJPA), como ya hemos expuesto en la reciente STS de 20 de septiembre de 2012 (Recurso de casación 5959/2010) debemos destacar los siguientes aspectos reguladores de la habilitación que nos ocupa, que fueron introducidos en la reforma de la citada Ley, llevada a cabo por parte de la Ley 4/1999, de 13 de enero:

a) La habilitación para la ampliación se encuentra limitada al órgano competente para resolver el deslinde (Ministro de Medio Ambiente), o bien a su superior jerárquico

b) *Tal habilitación cuenta con una doble posibilidad procedimental: En el caso de tratarse de una decisión del órgano competente para resolver el deslinde, resulta necesaria una "propuesta razonada del órgano instructor"; y, en el caso de decisión del superior del órgano competente para resolver, la norma exige la propuesta de este.*

c) *La habilitación legal de referencia se fundamenta, exclusivamente, en la concurrencia de una situación procedimental: Que antes del vencimiento del plazo para resolver y notificar se pueda "suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución". Y, es más, este incumplimiento tan solo puede derivarse de las dos concretas causas o circunstancias previstas en el precepto:*

1. *"El número de solicitudes formuladas".*

2. *El número de "personas afectadas" por el procedimiento (en este caso, de deslinde del dominio público marítimo-terrestre).*

d) *La habilitación que el artículo 42.6 de la LRJPA, que analizamos, cuenta, por su parte, con una doble dimensión o consecuencia:*

1. *La consecuencia natural o normal para cuando ---con base en alguna de las dos causas expresadas--- pueda suponerse "un incumplimiento del plazo máximo de resolución", queda limitada a la posibilidad de "habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo".*

2. *Y, la consecuencia o posibilidad excepcional consiste en poder "acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación".*

e) *El precepto, por su parte, para la viabilidad de esta segunda posibilidad excepcional consistente en la ampliación del plazo para resolver exige el cumplimiento de dos requisitos, que no pueden situarse en el terreno de lo estrictamente formal, ya que la decisión ampliatoria debe llevarse a cabo:*

1. *"Mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes", y*

2. *"Sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles".*

f) Por último, el precepto señala en el terreno de lo temporal y en el de su revisabilidad que

1. El plazo máximo que finalmente pudiera acordarse "no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento". Y que,

2. "Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de los plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno".

Pues bien, tiene razón la parte recurrente en su alegación de que es ilegal la ampliación del plazo de notificación y resolución del expediente de deslinde en "veinticuatro meses", efectuada en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2006, teniendo en cuenta el carácter excepcional de la ampliación del plazo que se contempla en ese artículo 42.6 y que en este caso no se ha acreditado que se hubieran agotado todos los medios a disposición posibles, no conteniendo tampoco esa Resolución una motivación adecuada de dicha ampliación».

Por otro lado, la Ley 53/2002 introdujo un nuevo apartado, el 4, en el artículo 74 de la LC 1988 para establecer que «4. Las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre se otorgarán respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre. En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados y no se opongan a sus determinaciones, o cuando éstos no existan, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, informes que no serán vinculantes para la Administración General del Estado». Este necesario respeto a la ordenación territorial no debe entenderse en modo alguno como preeminencia de aquella sobre la legislación de costas puesto que hay que partir de la base de que los instrumentos de planeamiento previamente han de respetar la LC.

A parte del establecimiento, mediante un nuevo apartado, el 3, en el artículo 78 de la LC 1988 del plazo máximo de 12 meses para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, y del plazo máximo, igualmente de 12 meses para la notificación de la resolución de los procedimientos sancionadores (segundo apartado del artículo 102 de la LC), se modificó el artículo 111 de la LC para establecer que tendrán la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado:

«a) Las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren.

b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas.

c) Las de acceso público al mar no previsto en el planeamiento urbanístico.

d) Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

e) Las de iluminación de costas y señales marítimas.

2. Para la ejecución de las obras de interés general, enumeradas en el apartado anterior, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, para que en el plazo de un mes notifiquen la conformidad o disconformidad de la obra con instrumentos de planificación del territorio, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral y con el planeamiento urbanístico en vigor. En el caso de no emitirse dichos informes se considerarán favorables. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente.

En el supuesto de que no existan los instrumentos antes citados o la obra de interés general no esté prevista en los mismos, el proyecto se remitirá a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento afectados, para que redacten o revisen

el planeamiento con el fin de acomodarlo a las determinaciones del proyecto, en el plazo máximo de seis meses desde su aprobación. Transcurrido el plazo sin que la adaptación del planeamiento se hubiera efectuado, se considerará que no existe obstáculo alguno para que pueda ejecutarse la obra.

3. Las obras públicas de interés general citadas en el apartado 1 de este artículo no estarán sometidas a licencia o cualquier otro acto de control por parte de las Administraciones locales y su ejecución no podrá ser suspendida por otras Administraciones públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan».

La modificación del artículo 114 de la LC añadiendo este párrafo «*La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*» dio lugar a su impugnación ante el TC por parte de la Junta de Andalucía, recurso que fue estimado por STC 162/2012, de 30 de septiembre, en la que el TC consideró que el legislador estatal no puede llevar a cabo una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas (FJ 6). Y como señala ZAMORANO WISNES⁴¹⁴, se trata, pues, de una inconstitucionalidad solo formal, que no significa que la competencia sobre ordenación del territorio (y del litoral como parte de él) no se extienda también al mar.

La Ley 53/2002 modificó también el apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la LC estableciendo la siguiente redacción:

«Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de

⁴¹⁴ Vide José ZAMORANO WISNES, *La ordenación del litoral una propuesta de gestión integrada*. Editorial La Ley, 2013, Madrid, p.18.

conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma.

Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación, se aplicarán las siguientes reglas:

1.ª Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2.º del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

2.ª Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecidas en el artículo 25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, sólo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico, en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:

a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.

b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.

c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.

d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.

e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.

f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25 por 100 de la longitud total de fachada del tramo correspondiente.

El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización.

3.ª En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley.»

Con ello se pretendía facilitar una interpretación y aplicación uniforme de la Transitoria Tercera de la Ley que, en la práctica tenía –y, a mi entender sigue teniendo– muchos flecos de interpretación que favorecen una aplicación arbitraria de la norma, con el consecuente perjuicio para la protección de la franja litoral.

En este sentido, y a modo de ejemplo significativo de esta aplicación arbitraria de la D.T. Tercera, tuve oportunidad de tropezar profesionalmente con un caso de aplicación de la D.T. podemos decir “flexible” por parte de las Administraciones intervinientes. En concreto, un solar del núcleo de San José, en Almería fue objeto en su día de la redacción por parte del Ayuntamiento de Níjar de un Estudio de Detalle que, remitido a la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo-Terrestre del Ministerio de Medio Ambiente, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria tercera de la LC, obtuvo la correspondiente autorización. Según dicho ED se autorizaba sobre el solar la construcción de una edificación de una sola planta y, sobre la base de dicho Estudio, la promotora solicitó del Ayuntamiento la correspondiente Licencia de

Obras y autorización de usos de la Junta de Andalucía según Proyecto que contemplaba, sin embargo, la construcción de dos plantas con la excusa de que el PGOU del municipio en los casos, como ese, de tener el solar dos calles a distinto nivel, es decir, de existir «*dos viales situados a rasantes diferentes*» resultaba “*autorizable el escalonamiento de la edificación entre las dos calles midiendo las alturas respecto a la línea virtual que une las rasantes opuestas en cada calle*». Sin embargo, lo cierto es que, con ello, el Ayuntamiento estaba aplicando al Proyecto presentado unas determinaciones en cuanto a la altura de lo proyectado que no fueron contempladas en el Estudio de Detalle.

Recurrida la licencia ante el Juzgado de lo contencioso de Almería en acción pública urbanística por parte de un vecino colindante, se practicó prueba consistente en informe sobre el asunto por parte de la Dirección general de Costas, Administración sectorial que había autorizada el ET, y ésta dictaminó contundentemente que en el informe emitido con carácter favorable al ED en el que se plantea solamente Planta Baja, no se adjuntaba propuesta de volúmenes y que en relación con el proyecto básico y de ejecución se deduce que no se ha respetado lo informado favorablemente por esa Dirección en cuanto a la altura propuesta en el Estudio de Detalle de Planta Baja sin ático, por lo que no se respetan los requisitos informados favorablemente en relación a la Disposición transitoria 3ª. 2 de la LC. Como no podía ser de otra forma, y ante esta prueba fundamental del órgano sectorial y autorizante, el Juez estimó el recurso y anuló la licencia de obras. El Ayuntamiento recurrió dicha sentencia ante el TSJA, órgano que, finalmente, estimó la apelación sin hacer referencia alguna al ya citado informe emitido en fase de prueba, por lo que el recurrente, tras la presentación de incidente de nulidad que no fue estimado, preparó recurso de casación al entender que existía interés casacional objetivo pues la sentencia recurrida resultaba gravemente dañosa para los intereses generales ya que, si se diera mayor prevalencia a las normas urbanísticas de ordenación del municipio, de aplicación general, que a las determinaciones previstas en un Estudio de Detalle realizado al amparo y en cumplimiento de la DT Tercera.3 de la LC, no se estaría dando un tratamiento homogéneo urbanístico a la fachada litoral con el consiguiente perjuicio para los intereses general de protección de la costa. Y así lo entiendo pues el planeamiento local está sometido a lo que disponga una norma de

rango superior como es la Ley de Costas, a la que habrá que adaptar las determinaciones urbanísticas cuando resulten aplicables a un determinado espacio del término municipal y exista contradicción o solapamiento entre lo dispuesto en aquellas y en la LC.

Desafortunadamente el TS no admitió a trámite el recurso de casación y se perdió, en mi opinión, una buena oportunidad de confirmar una vez más la cuestión de la prevalencia de la LC sobre el planeamiento municipal en una cuestión singular y concreta como la planteada⁴¹⁵. En este sentido ya dijo la STS de 21 de marzo de 2012 (RC 2200/2008), en relación con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima y la adaptación a la Ley de Costas del anterior planeamiento, que *«El hecho de que la Administración estatal de Costas informase favorablemente la Revisión de las Normas Subsidiarias, tal y como quedó definitivamente aprobada, no resta un ápice al deber legalmente impuesto de adaptar las disposiciones del planeamiento urbanístico a lo previsto en la Ley de Costas, sino que tal circunstancia sólo revela un proceder irrepentino con lo dispuesto en la Ley de Costas por la Administración estatal al informar la Revisión del mentado instrumento de ordenación urbanística»*.

B. La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Como señala la propia Exposición de Motivos) *«la ley introduce determinadas especialidades para acomodar la normativa sectorial en materia de costas y obras públicas hidráulicas a la nueva ley (disposiciones adicionales décima y undécima), asimismo para determinar el alcance de la ley en relación con las infraestructuras del sector energético (disposición adicional duodécima)»*.

⁴¹⁵ Vide sobre el problema de la legalidad urbanística y la fachada litoral M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO, «Las fachadas marítimas: la consagración de un régimen jurídico ajeno a la finalidad que inspira la ley de costas, como consecuencia de la dificultad de determinar la legalidad urbanística», en GÓMEZ-FERRER MORANT Rafael (coord.), *El control de la legalidad urbanística: el estatuto básico del empleado público*, 2009.

Por la Disposición adicional décima se modifica el artículo 54 LC que establece que podrá otorgarse la explotación total o parcial de los servicios de temporada a los titulares de concesiones de creación, regeneración o acondicionamiento de playas, en los términos que se establezcan en el título correspondiente y que, igualmente, podrá otorgarse la autorización para la *explotación total o parcial de los servicios de temporada en las playas*, como contraprestación al coste de la ejecución de una obra pública relacionada con éstas que, por su naturaleza y características, no sea susceptible de explotación económica. Esta modificación debe ser criticada desde el punto de vista de la protección de la costa pues, bajo la excusa de la loable intención de proteger y regenerar de las playas, se pone en peligro el dominio público mediante el otorgamiento de una concesión para la explotación de la playa regenerada por el particular concesionario. Está claro que el coste de las regeneraciones de las playas es grande y que esas actuaciones cada vez tienen una duración menor. La Administración del Estado no dispone siempre de recursos suficientes para acometer estas actuaciones (bien por falta de voluntad política, bien por inexistencia real de crédito como pasó en los años de la crisis)⁴¹⁶ y esta circunstancia, unida quizá a un repunte de la tendencia privatizadora del DPMT o de la dejadez de la Administración al respecto, hizo que el legislador se planteara una solución como esta, que puede ser correcta desde el punto de vista económico, pero que no lo es desde el punto de vista medioambiental. No parece que los particulares vayan a conservar mejor las arenas de las playas que el propio Estado.

Por la misma D.A. Décima se modifica el apartado 6 del artículo 84 LC, estableciendo que las CC.AA. y las CC.LL. estarán exentas del pago del canon de ocupación en las concesiones o autorizaciones que se les otorguen, siempre que éstas no sean objeto de explotación lucrativa, directamente o por terceros. Esta excepción obedece,

⁴¹⁶ Para el año 2019 se presupuestaron 57 millones de euros para la protección y conservación de los elementos que integran el dominio público marítimo-terrestre y la regeneración y recuperación de costas, mientras que en el año 2009 se invirtieron 380 millones. Por otro lado, en el año 2018 se invirtieron 41 millones de euros en obras de contingencia (un 68% de la inversión prevista para ese año). Es decir, se utiliza casi todo el presupuesto en reparar los daños en lugar de prevenirlos (*vide* «Tecniberia: la planificación en costas es una inversión, no un gasto», en <https://www.iagua.es/noticias/tecniberia/tecniberia-planificacion-costas-es-inversion-no-gasto> Consultada el 23-3-2020). En la década entre 1984 a 1994 el volumen total de arenas aportado según la obra licitada por la Dirección General de Costas fue de 53.243.984 m³, por lo que se aportaron por término medio más de cinco millones de metro cúbicos de arena al año a un coste medio, sin impuestos y sin tener en cuenta la inflación, de unas 460 Pts/m³ (*vide* Carlos PARÍS SOLAS, Hendrik WIBBELINK, Juan Manuel BASABE CRIADO, «Construcción de playas. Experiencias en España», en *Ingeniería del Agua*. Vol. 2 Núm. Extraordinario (abril 1995) p. 178).

lógicamente, al caso de las concesiones de ocupación que las Comunidades autónomas otorguen en dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de puertos deportivos o pesqueros, cuyo canon de ocupación se calculará según lo previsto en la LC y en su normativa de desarrollo.

Ejemplo de estas concesiones exentas de pago de canon y otorgadas a una Corporación Local es el de la ocupación de unos 521.950 m² de terrenos de dominio público marítimo-terrestre para el aprovechamiento de recursos pesqueros y con destino a los corrales de pesca (Longuera, Nuevo, Cabito, Trapito; Mariño, Canaleta, Chico, Hondo y Montijo), otorgada mediante Resolución de 15 de septiembre de 2004 de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Junta de Andalucía, otorgada al Ayuntamiento de Chipiona y publicada en B.O.J.A. el 5 de octubre de 2004.

C. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Mediante esta Ley, denominada comúnmente «*Ley Omnibus*», se modificó la LC añadiendo un segundo párrafo al artículo 53.1, con la siguiente redacción: «*En caso de que los Ayuntamientos opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros, aquéllos garantizarán que en los correspondientes procedimientos de otorgamiento se respeten los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva*».

Igualmente, se añade un segundo párrafo al artículo 74.3, con la siguiente redacción: «*En el otorgamiento de solicitudes relativas a actividades de servicios se respetarán los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva*.» Por tanto, en virtud de lo establecido en este nuevo apartado del artículo, si durante el trámite de información pública se presentara nueva solicitud de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con objeto similar, el procedimiento se tramitará respetando estos principios.

**II. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO****2. DIRECCIONES PROVINCIALES DE MINISTERIOS**

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
Demarcación de Costas en Murcia

6438 Información Pública sobre la concesión administrativa de ocupación de Dominio Público Marítimo Terrestre, a otorgar con arreglo a lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, en La Manga del Mar Menor, en el tramo de costa del deslinde de referencia DL-33-MU, entre los hitos DP-78 y DP-80, en el T.M. de San Javier (Murcia) (CNC12/11/30/0001).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en el apartado 8 del artículo 146 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para Desarrollo y Ejecución de la Ley de Costas, se somete a información pública el expediente promovido por Universal de Alquileres S.L. (Referencia CNC12/11/30/0001).

El expediente estará a disposición del público durante un plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la publicación de este anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, pudiendo ser examinado en las oficinas de esta Demarcación de Costas en Murcia, Avenida Alfonso X el Sabio, 6-1.ª, en horario hábil de lunes a viernes, de 0.90:00 a 14:00 horas, plazo durante el cual los interesados podrán formular las alegaciones que estimen oportunas.

En virtud de lo establecido en el artículo 74.3, apartado segundo, en su redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, si durante el trámite de información pública se presentara nueva solicitud de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con objeto similar, el procedimiento se tramitará, respetando los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.

Murcia, 23 de marzo de 2011.—La Jefe de la Demarcación, Francisca Baraza Martínez.

Ejemplo de aplicación del art. 74.3 LC, tras su modificación por la Ley 25/2009.

Por último, el apartado 1 del artículo 75 quedaba redactado en los siguientes términos: *«La Administración podrá convocar concursos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre. En dichos procedimientos se respetarán los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva».*

V. Anuncios

B. Otros anuncios oficiales

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

16601 *Anuncio del Servicio Provincial de Costas de Gipuzkoa de información pública previa a la propuesta de adjudicación tras celebración de un concurso de procedimiento abierto para el otorgamiento de una concesión administrativa de ocupación de bienes de dominio público marítimo terrestre destinada a la explotación de zonas de fondeo durante la temporada estival en la Bahía de la Concha de Donostia-San Sebastián. Gipuzkoa.*

Reunidos en acto público en las dependencias del Servicio Provincial de Costas de Gipuzkoa, el 8 de abril de 2019, se procede a constituir la Mesa de Selección para la adjudicación del concurso por procedimiento abierto de una concesión de ocupación de bienes de dominio público marítimo terrestre destinada a la explotación de zonas de fondeo durante la temporada estival en La Bahía de La Concha de Donostia San Sebastián (Gipuzkoa), observando que únicamente se ha presentado una oferta aspirante para la explotación de dichos fondeos a cargo del Real Club Náutico de San Sebastián, con lo que de forma previa a su proposición como adjudicatario de la concesión, se da un plazo de 20 días hábiles a contar desde el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, para que cualquier persona o entidad interesada pueda consultar el proyecto técnico ofertado en las dependencias del presente Servicio Provincial (Plaza Pío XII, 6, 3.ª planta, Donostia-San Sebastián) y presentar las alegaciones que estime oportunas.

Donostia-San Sebastián, 11 de abril de 2019.- Jefe del Servicio Provincial de Costas en Gipuzkoa, Carlos Ruiz de Alegría García.

ID: A190020731-1

3.2.2. La reforma de la legislación de costas y normas posteriores.

A. La Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley de Costas.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de Costas, introdujo muchas e importantes modificaciones, tanto en las definiciones de los bienes que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre, como en otras cuestiones como la exclusión de determinados núcleos de población del dominio público y el deslinde especial de la Isla de Formentera, la revisión de los deslindes; novedades en cuanto a los usos permitidos y prohibidos en DPMT; un nuevo régimen transitorio; la posibilidad de transmisión *intervivos* de las concesiones; las urbanizaciones marítimo-terrestres, etc.

Como quiera que en el Capítulo 3 profundizaré en estas novedades con más detenimiento, me remito ahora a dicho capítulo⁴¹⁷. No obstante, con independencia de la deficiente técnica legislativa como ha sido tildada la modificación, he de decir que la reforma es mucho más que una modificación puntual de determinados artículos⁴¹⁸. Se trata de una modificación que afecta a la propia configuración del DPMT -de carácter reduccionista- y a la finalidad de protección integral de este pues se excluyen determinadas porciones demaniales, se introduce la posibilidad de revisión de los deslindes ya realizados, se establece un derecho al reintegro del dominio y se pospone, de nuevo, la recuperación de otras mediante la prórroga de las concesiones transitorias, volviéndose a diferir la solución de la eliminación de los enclaves privados sobre DPMT.

Para algunos la modificación abre la puerta a una «*banalización, degradación y destrucción aún mayor de nuestras costas*», hablando incluso de «*Ley de explotación del litoral*» y que ignora los protocolos que derivan del Convenio de Barcelona y las

⁴¹⁷ Vide, como obra de referencia sobre la Ley 2/2013, Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013.

⁴¹⁸ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015, p. 22.

directrices europeas sobre protección integrada del litoral⁴¹⁹. Para otros, «*sus previsiones van dirigidas a desactivar la operación demanializadora que asumió el legislador de 1988*»⁴²⁰.

Sí hay que reconocer que la reforma tiene como objeto una determinación conceptual y geográficamente más amplia como es el litoral y no solo la costa⁴²¹ o, al menos esa es su intención. Y también como aspectos positivos se han señalado la regulación de la D.T. Primera de la LPUSL que completa la D.T. Tercera, apartado 3 de la LC, que establece la aplicación de la SP según la clasificación del suelo y el grado de desarrollo del planeamiento a la entrada en vigor de la LC; así como algunas medidas sobre cambio climático.

B. Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, instrumento para ejecución y desarrollo de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas.

El Reglamento aprobado en el año 2104⁴²², como justifica su propia Exposición de Motivos, revisa determinados aspectos del Reglamento de 1989 tales como los criterios técnicos que resultan necesarios para la determinación del dominio público marítimo-terrestre. En relación con el nuevo régimen de los terrenos inundados, se introducen garantías para que los terrenos que, habiendo sido humedales conforme a la legislación de aguas, han dejado de serlo por vaciamiento de los acuíferos, no queden

⁴¹⁹ Vide Mar AGUILERA VAQUÉS, Àlex PEÑALVER I CABRÉ y Lluís-Xavier TOLDRÀ I BASTIDA, «La modificación de la Ley de Costas Una reforma para desproteger y privatizar la costa» en *Mientras Tanto*, nº 113, Icaria Editorial, Barcelona, p.1. (<http://hdl.handle.net/2445/69178>, consultada el 13-2-2020).

⁴²⁰ Vide Matilde CARLÓN RUIZ, *La disciplina urbanística de las costas. Sus particularidades en la servidumbre de protección*, Civitas, Madrid, 2013, p. 1.

⁴²¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y Costas en el Derecho español», en Juan Francisco Pérez Gálvez (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.76.

⁴²² Vide como obra de referencia sobre el estudio del Reglamento de 2014: Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, (Dir.), *El nuevo derecho de costas: Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, Bosch, Barcelona, 2015.

excluidos del dominio público. Por otra parte, se regula la intervención del Registro de la Propiedad y el Catastro en los deslindes. Establece el régimen aplicable a los tramos en situación de regresión grave, o los diferentes requisitos de ocupación según las playas sean naturales o urbanas y desarrolla el régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones a las que se refiere el artículo 2 de la LPUSL-, fijando, en el caso de las concesiones ordinarias, el plazo máximo de duración de la prórroga en función de los usos, que en ningún caso podrá exceder de los setenta y cinco años.

El Reglamento parte del texto del Reglamento anterior aprobado por RD 1471/1989, y desarrolla algunos de los aspectos nuevos introducidos por la reforma de 2013. Es digno de mención que el texto desarrolla con más detalle los aspectos registrales como puede ser la regulación de la rectificación de las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (artículo 31) y en especial la inmatriculación de fincas colindantes con el DPMT que pasa a tener una regulación de cuatro artículos muy detallados (artículos 33 a 36).

En su artículo 3.4.c especifica los distintos «tipos de duna», tras haberse introducido por la Ley de 2013 la aclaración del artículo 3.1.b de la LC que establece que «las dunas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». Además de las dunas, y en relación con la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos inundados artificial y controladamente, el Reglamento 876/2014 mantiene que no forman parte del dominio público, al igual que hacía el anterior reglamento 1471/1989.

Además de todo ello, establece la obligatoriedad de la inscripción registral de los bienes de DPMT (artículos 17.2 del nuevo Reglamento y 11.2 de la Ley tras la reforma de 2013), detalla el procedimiento de deslinde y la revisión de éste. Sobre la «situación de regresión grave» de los tramos de costa especifica que dicha situación se refiere a un retroceso de la línea de orilla superior a cinco metros al año (...) exponiendo el criterio técnico del artículo 13 ter de la LC.

El Reglamento realiza una mayor regulación de los efectos del deslinde y desarrolla determinados aspectos de las servidumbres legales.

Como también el Reglamento fue objeto de diversos recursos, me remito al Capítulo 3 para su estudio más detallado.

C. Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación (Plan Ribera) se aprueba en consecuencia, mediante la Orden AAA/702/2014, de 28 de abril del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

La amplia y extensa franja costera de nuestro país hace que determinados puntos nuestra costa se encuentre en las rutas habituales de transporte de hidrocarburos, con el riesgo que ello representa en el caso de catástrofes por vertidos producidos por accidentes marítimos (*Prestige, Mar Egeo, Erika, Haven, Braer, Betelgeuse, Amoco Cadiz, Torrey Canyon, Irene Serenade, Sea Empress, Urquiola*, etc.), que, en el caso de Europa, dicho riesgo es extremo⁴²³. Cuando se produce un vertido de este tipo, lógicamente, alcanza a las costas y playas del litoral afectado, con la consiguiente degradación del medio.

El Sistema Nacional de Respuesta, regulado en el R.D. 1695/2012, de 21 de diciembre⁴²⁴, se basa en dos subsistemas. El subsistema marítimo y el subsistema costero, cuyos ámbitos de actuación son, respectivamente, las aguas marítimas y la costa. El subsistema marítimo está integrado por el Plan Marítimo Nacional y los Planes interiores marítimos correspondientes a puertos, terminales marítimos, plataformas marinas y cualquier otra instalación marítima en aguas españolas; mientras que el subsistema costero, que es el que afecta más a este trabajo, está integrado por el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación, los Planes territoriales de

⁴²³ Vide Informe *El Vertido de hidrocarburos desde buques a los mares y océanos de Europa: la otra cara de las mareas negras*, en Oceana Publications, <https://eu.oceana.org/es/eu/prensa-y-publicaciones/> (consultada el 9-4-2020): «*El Mediterráneo es el mar más contaminado por este tipo de vertidos, pudiendo estos llegar a ser de unas 490.000 toneladas al año*».

⁴²⁴ Vide Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina (BOE-A-2013-408).

comunidades autónomas⁴²⁵ y las ciudades de Ceuta y Melilla, y los Planes locales⁴²⁶ de protección de la ribera del mar contra la contaminación en el ámbito de las entidades locales costeras. En cualquier caso, el Plan Estatal de Protección complementa los Planes Territoriales establecidos por las Comunidades Autónomas.

Por Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación en aplicación del Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990, conocido por las siglas OPRC 90, y su Protocolo contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, conocido por las siglas OPRC-HNS 2000, que fueron ratificados por España el 12 de enero de 1994 y el 27 de enero de 2005 respectivamente. Dicho Convenio y protocolo dictan la obligación de establecer, por los Estados Parte, un “Sistema Nacional” para hacer frente con urgencia y eficacia a los sucesos de contaminación por hidrocarburos y por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.

Como ejemplo de aplicación del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar señalaré el episodio acaecido el 21 de diciembre de 2016 cuando se produjo un vertido de unos 4.000 litros de gasóleo procedente del depósito subterráneo de combustible del Colegio Praia de Quenxe de Corcubión (A Coruña). Como consecuencia de dicho

⁴²⁵ Entre ellos, el *Plan Especial de Emergencias de Euskadi ante la Contaminación de la Ribera del Mar* (Itsasertza), aprobado por Resolución 36/2019, de 9 de abril, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento del País Vasco; el *Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de la Región de Murcia* (CONMAMUR); el *Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de la Comunidad Autónoma de Galicia*, aprobado por Decreto 155/2012, de 5 de julio; *Plan de Emergencia ante el Riesgo de Contaminación del Litoral en Andalucía* aprobado por Acuerdo de 10 de junio de 2008, del Consejo de Gobierno; *Plan Especial de Contingencia por Contaminación Accidental de Aguas Marinas de Las Illes Balears* (CAMBAL), aprobado por Decreto 126/2008, de 21 de noviembre; el *Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias* (PECMAR), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de julio de 2006; etc.

⁴²⁶ En el ámbito local estos Planes están menos implantados. Así, de los 81 Concellos gallegos con territorio de costa sólo 6 tenían aprobados planes contra la contaminación marina en junio de 2019, entre ellos La Coruña; otros ejemplos son el Plan Interior de Contingencias por Contaminación Marina Accidental del Puerto de Castellón de 2004; Plan Municipal de Emergencias por Contaminación Marina del Ayuntamiento de Badalona; el Plan de Emergencia Municipal de Cartagena. Llama la atención que en un municipio como el de Algeciras, en cuyo puerto se concentra una importante actividad de buques mercantes y se producen a diario vertidos, no exista un Plan de Emergencias de toda la bahía.

vertido, el gasóleo se filtró y llegó hasta la Ría y hasta la playa de Quenxe. Este accidente dio lugar a la activación de nivel 1 (emergencia de nivel mínimo) del Plan Territorial de Contaminación Marina Accidental de Galicia (Plan Camgal) y, de acuerdo con el Sistema Nacional de Respuesta, la Xunta de Galicia se encargó de las tareas de limpieza en la costa que le correspondían según dicho Sistema mediante colocación de barreras absorbentes en la zona de desembocadura del río y también desplazo a la zona medios marítimos de apoyo de la propia Xunta de Galicia (Guardacostas de Galicia) y de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), dependiente del Ministerio de Fomento⁴²⁷. La coordinación este caso fue un éxito y en apenas dos semanas la contaminación había desaparecido sin que fuera necesario excavar el entorno para airearlo.

Sin embargo, el Sistema Nacional de Respuesta no en todos sus aspectos ha sido aplaudido. Se ha criticado de él que contiene aspectos muy mejorables, como el hecho de que se refiere a las situaciones complejas que se producen en episodios o accidentes que afectan al mismo tiempo al mar y a la costa, pero no regula la coordinación en estos casos. Tampoco prevé la protección en las zonas especialmente vulnerables ni la planificación local⁴²⁸, amén de que se le ha criticado que, en las emergencias de carácter extraordinario, se designe como mando principal operativo al Ministro de Fomento, en lugar de que sea una persona con cualificación técnica que *«podría resultar más efectiva que la política en este tipo de emergencias, pues de la insolvencia*

⁴²⁷ Vide Respuesta del Gobierno nº 184/7504 a pregunta escrita Congreso, de 25 de enero de 2016: la *«Agencia Gallega del Agua tomó muestras y se cerró la zona al marisqueo de modo preventivo. El Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), por medio de la Demarcación de Costas en Galicia y de los servicios centrales en Madrid, hizo un seguimiento continuo del incidente, estando en permanente contacto con el 112 Galicia y con el Ayuntamiento de Corcubión. Se puso en alerta el Plan Estatal de la Ribera del Mar (Plan Ribera del MAPAMA, aprobado por Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, por la que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación). Finalmente la pequeña magnitud del vertido hizo innecesaria la solicitud de medios del Plan Ribera desde la Xunta de Galicia. Finalizado el episodio de contaminación el Gobierno, a través del MAPAMA, ha continuado en contacto con el Ayuntamiento de Corcubión y se ha comprobado que no se ha producido efecto derivado alguno sobre la costa. El depósito causante de las filtraciones ha sido cambiado y ubicado en un lugar más adecuado para que estos incidentes no se repitan»*.

⁴²⁸ Una posición muy crítica con la ausencia de competencias autonómicas y locales sobre las aguas marítimas en cuanto a la prevención y control de la contaminación marina accidental y la preservación del medio marino y, por tanto, con la falta de implicación de las Administraciones Locales en el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina la tiene Francisco Javier SANZ LARRUGA en *«Derecho del medio ambiente y administración local»*, Coord. por José Esteve Pardo, 2006, p.616.

de esta última tenemos en España un triste ejemplo, durante la gestión de la catástrofe del Prestige»⁴²⁹.

D. Trasposición de la Directiva 2014/89/UE.

En el caso español, la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 fue traspuesta a través del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2017, páginas 28802 a 28810), por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y que se dicta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino.

El citado Real Decreto se aplicará a todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en las que el Reino de España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y a la plataforma continental española (art.2) pero no a las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional; la ordenación del territorio y urbanismo⁴³⁰, ni a las aguas costeras⁴³¹, a partes de las mismas

⁴²⁹ Vide Miguel Ángel FRANCO GARCÍA. «La Protección Civil en la Mar: el Sistema Español de Respuesta ante la Contaminación Marina Accidental» en *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 43-44, 2014, p. 171.

⁴³⁰ El Proyecto del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, en cuanto a la excepción citada de las actividades cuyo único propósito sea «la ordenación del territorio y urbanismo», contenía la expresión «ordenación territorial» que finalmente fue sustituida en el texto definitivo por la primera atendiendo a lo que señaló el Consejo de Estado en su Dictamen de 23 de marzo de 2017 (exp. 157/2017) emitido sobre el Proyecto de RD y ello al considerar que «se debería ser más riguroso y utilizar, o bien el que se usa en la Ley de Costas ("planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico", vid su artículo 74.4), o, al menos, el término constitucional "ordenación del territorio y urbanismo" (artículo 148.1.3ª), ya que este contiene la expresión del territorio, pero la contextualiza de manera mucho más clara que la "ordenación territorial", puesto que la exclusión del apartado 2.2.b) del proyecto no pretende sino expresar esta competencia que en España solo se ejerce sobre el territorio terrestre y no está semánticamente tan alejada a la utilizada en el texto de la Directiva. Esto es aplicable al apartado 2.2.c) que también utiliza este término, [...] habida cuenta de la conflictividad que la mera semántica suele originar en la tarea de la Comisión en el control de la correcta transposición de directivas». El Consejo en este sentido advertía que «la competencia de las comunidades autónomas [...] ha sido invocada en términos de llegar a negar la propia competencia del Estado en el trámite de consulta».

⁴³¹ El Consejo de Estado se planteaba en el citado Dictamen de 23 de marzo de 2017, respecto a esta excepción de aplicación del RD a las "aguas costeras", que: «las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica

que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo, ni a las aguas de zona de servicio de los puertos, a condición de que así se establezca en los planes de ordenación del espacio marítimo.

En su artículo 7.1 establece que, cada Departamento ministerial afectado, en el ámbito de sus competencias y, si procede, en coordinación con las comunidades autónomas, debe elaborar un inventario de la distribución de las actividades y usos existentes y, en la medida de lo posible, futuros, para su integración en los Planes de Ordenación de Espacio Marítimo (POEM) y dichos inventarios debían remitirse a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar con anterioridad al 31 de marzo de 2019. En este sentido el 6 de marzo de 2019 el Ministerio para la Transición Ecológica convocó en su sede de Madrid a representantes del sector pesquero, marítimo, y de la acuicultura, con el fin de poner en común distintas consideraciones de estos sectores ante el proceso de elaboración de los mencionados planes de Ordenación del Espacio Marítimo y se presentó, igualmente, el borrador de objetivos de ordenación que está preparando la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar⁴³².

En lo que al objetivo de este trabajo se refiere, el Real Decreto es aplicable en materia de acuicultura, aunque la competencia sea autonómica, ya que es la Administración General del Estado quien tiene que otorgar la correspondiente autorización de

mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición" siendo estas, necesariamente, las que define también el mismo artículo 16 bis, "las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce» si «la posibilidad de que la ordenación espacial marítima se haga en ese espacio entra en conflicto con competencias autonómicas de ordenación territorial y planificación urbanística o de planificación hidrológica (dada la ausencia a nivel europeo y nacional de planificación integral costera)», cuestión a la que en el propio Dictamen contesta diciendo que «ello no sería así porque simplemente se está hablando de las aguas costeras y a estas no llega la potestad de ordenación de las comunidades autónomas en ningún caso, ya que el límite interior son las aguas de transición (otra cosa es que tengan competencia respecto de actos concretos o de planificación sectorial distinta de la general territorial/urbanística, como puede ocurrir, eso sí, con la competencias de acuicultura), pero ello es objeto de cuidadosa previsión en el artículo 10 del proyecto».

⁴³² En Andalucía la situación sobre la elaboración del Plan de Ordenación del Espacio Marino (POEM) y en concreto sobre el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Acuicultura Marina, es que «se están realizando trabajos desde 2004, para la identificación de zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura marina, que se van actualizando continuamente, la última en 2014. Este año 2018 se está trabajando en una nueva actualización» (Acta de la de la 2ª reunión del Comité de Acuicultura de Andalucía celebrada en Sevilla el 22 de mayo de 2018).

ocupación de dominio público marítimo-terrestre; a excepción de los casos de las Comunidades Autónomas como Cataluña y Andalucía en las que la competencia está transferida⁴³³.

En mi opinión, quizá con este Real Decreto se esté dando cumplimiento a la citada Directiva de 2017, pero seguimos sin unificar la legislación española para una adecuada y eficaz gestión integrada del espacio litoral, y eso a pesar de que, en trámite parlamentario, el Grupo Popular rechazó la enmienda presentada por el Grupo de Ciudadanos que pretendía que la trasposición de la Directiva se hiciera a través de una proposición de Ley y no mediante una norma de rango reglamentario como finalmente se hizo⁴³⁴. Es cierto que, en la fase de inventario de las actividades y usos existentes, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar hará una propuesta para cada demarcación marina, propuesta que será después informada por las CC.AA., el Consejo Asesor de Medio Ambiente y los Ministerios afectados, así como por la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos. Y es verdad también que se están realizando reuniones de trabajo por Demarcaciones, de las cinco a nivel nacional a las que se refiere el RD, para establecer los criterios de ordenación de cada sector, pero quizá con todo esto no sea suficiente para unificar de forma efectiva y sin tensiones territoriales la gestión integrada del litoral.

3.3. DERECHO AUTONOMICO: ANDALUCIA.

En este trabajo me limito a estudiar tan sólo la normativa aprobada por la Comunidad Autónoma de Andalucía. En primer lugar, por motivos de limitación ya que la totalidad de la normativa autonómica daría para otro trabajo independiente a este y, en

⁴³³ En el caso de Andalucía, el apartado B) del Anexo del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral. Y en el caso de Cataluña, el apartado B) del Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

⁴³⁴ *Vide* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 78, de 14 de diciembre de 2016, Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

segundo lugar, porque es la normativa andaluza la que tiene mayor protagonismo pues está relacionada directamente con los distintos ejemplos de situaciones reales que estoy reseñando a lo largo de esta tesis. No obstante, pretendo extraer conclusiones que sirvan igualmente para las demás CC.AA.

Como ya he dicho antes, sobre el ámbito físico denominado litoral recae una diversidad de competencias cuya articulación no resulta fácil. La depuración constitucional, tanto de la LC de 1988 como de su Reglamento, mediante las STC 149/1991, de 4 de julio, 198/1991, de 17 de octubre y, particularmente, la STC 61/1997, de 20 de abril⁴³⁵, permitió clarificar la distribución competencial entre el Estado y las CC.AA. en materia de ordenación territorial y urbanismo. Más recientemente la STC 46/2007 recuerda que las competencias autonómicas en ordenación del litoral no pueden reducir las facultades del Estado sobre el dominio público: *«la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio, como el plan territorial insular o los planes directores sectoriales, de rango reglamentario según dispone el art. 3.2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, y elaborados y aprobados, según los casos, por los respectivos Consejos insulares o por el propio Gobierno autonómico, para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar así como tampoco para establecer ope legis un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos a priori de dicha calificación. En relación con ello, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 A)».*

⁴³⁵ La STC 61/1997, de 20 de abril afirma que: *«el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio [...] con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo».*

La más reciente jurisprudencia constitucional, como la emanada de la STC 137/2012, de 19 de junio, admite la competencia del Estado para condicionar las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral, siempre que lo haga de forma proporcional pero no el mecanismo inverso, es decir, las CCAA no pueden condicionar las competencias estatales⁴³⁶.

Todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que cuentan con costa asumían la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1.3 CE) y además, en muchos de ellos, se menciona también la competencia para la ordenación del litoral, como algo distinto de la competencia general de ordenación del territorio⁴³⁷.

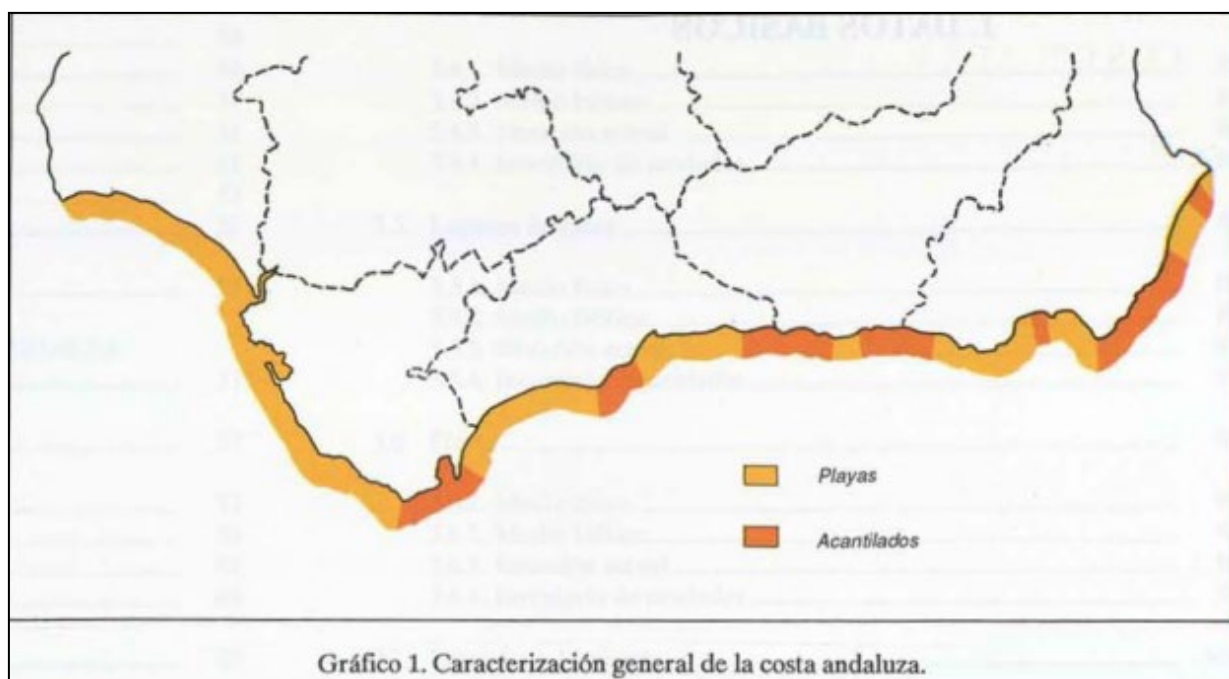
En el marco de estas competencias asumidas, las distintas CC.AA. han dictado normas sobre ordenación territorial que incluyen determinados preceptos dedicados a la ordenación del litoral o normas que directamente regulan este [Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, del Principado de Asturias, que aprobó las Directrices Subregionales para la Franja Costera; Decreto 57/2004, de 18 junio, aprueba las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (modificado por Decreto 1/2007, de 26 enero).; Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de Cataluña, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral de Baleares; Decreto 43/2007, de

⁴³⁶ Vide Josep M. AGUIRRE I FONT, *El régimen jurídico del litoral catalán*, Edit. Atelier, Barcelona, 2014, p.91.

⁴³⁷ Vide STC de 28 de junio de 2010: «El artículo 149.3.b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”. El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas[...]».

13 marzo, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana; Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, etc.].

En los sesenta y cinco municipios costeros de Andalucía - que representan tan solo un 10% de su territorio-, se concentra más del 35% de su población (2 millones de personas). La longitud de la costa andaluza alcanza los 812 kilómetros (el 20,8% del total peninsular) en las cinco provincias costeras (sin incluir la provincia de Sevilla en la parte afectada por las mareas en el río Guadalquivir). El espacio marítimo generado a partir de la línea de costa está compuesto por aguas interiores (2.281 km²), mar territorial (13.935 km²), zona económica (49.026 km²). En total 65.242 km² lo que supone el 75% de la superficie terrestre de la Comunidad⁴³⁸.



Fuente: Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

⁴³⁸ Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Apartado 1 "Datos básicos".

La biodiversidad del medio terrestre y marino de Andalucía es enormemente rica máxime teniendo en cuenta que en litoral andaluz existen muchos espacios naturales protegidos, al tiempo que la presión urbanística sobre ese espacio es más que notoria. Por tanto, la defensa y protección del litoral es complicada y necesita de políticas y actuaciones de carácter transversal⁴³⁹.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 56.6 establece que: «*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo*». Con ello puede observarse que la competencia exclusiva está condicionada, «*pero posibilita una política efectiva a favor de la gestión integrada del litoral, con las implicaciones urbanísticas que se derivan de la misma*»⁴⁴⁰.

Los antecedentes legislativos sobre ordenación del litoral en Andalucía se remontan al Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices

⁴³⁹ Vide Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ y Francisco MONTES WORBOYS, «Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración eficaces contra los efectos del cambio climático» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, septiembre-diciembre 2012, p. 142.

⁴⁴⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y costas en el Derecho español», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), Costas y Urbanismo. *El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, En Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, 2013, p.112.

Regionales del Litoral de Andalucía que, según su Exposición de Motivos, «*vienen a incidir en aspectos ya regulados por otras normas estatales, como son la Ley 29/1985, de Aguas, y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, desarrollada por su Reglamento General Aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, y que no hacen sino implementar la aplicación de las mismas al territorio andaluz*». El artículo 1.1 de las Directrices establecía el carácter vinculante que poseía el texto normativo para con todas las Administraciones Públicas de Andalucía: «*Las disposiciones contenidas en las Directrices tienen carácter vinculante para la actuación pública en cuanto a los objetivos y resultados que deben lograrse en el ámbito litoral, dejando los medios y forma concretos para conseguirlos a los distintos organismos administrativos, que deberán asegurar la coordinación de sus actuaciones para la más adecuada gestión del litoral y sus recursos*». El documento establecía ocho unidades territoriales (sierras litorales y prelitorales, acantilados, dunas y arenales costeros, ramblas, lagunas litorales, playas, estuarios y marismas, provincia nerítica y plataforma continental).

Tanto las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía como el Programa de Planeamiento Litoral (1985-1992)⁴⁴¹, «*constituían un sistema de planificación y gestión del espacio costero orientado a la ordenada inserción de las actividades sobre el territorio*»⁴⁴². Sin embargo, e inexplicablemente, no llegó nunca a publicarse el texto de las Directrices, por lo que no se incorporaron a la política andaluza de gestión del litoral.

Tras otras disposiciones que inciden sobre el ámbito litoral (Decreto 14/1996, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la calidad de las aguas litorales; Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al DPMT y de uso en Zona de Servidumbre de Protección; Decreto 97/1994, de 3 de mayo, de asignación de competencias en materia de

⁴⁴¹ Vide Gonzalo ACOSTA BONO, «Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía», en *El Litoral de Almería: Caracterización, Ordenación y Gestión de un Espacio Geográfico*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 1997, p. 115: «*Partiendo del estado de planeamiento municipal vigente y los procesos de nuevas formulaciones, revisiones o adaptaciones, tenía como objetivo ofrecer un marco de coherencia territorial aplicando criterios de ordenación específicos para el espacio litoral. La operatividad del mismo descansaba sobre los efectos administrativos derivados de su formulación como Avances de Planeamiento de los previstos en el artº. 115 del Reglamento de Planeamiento, que permiten un desarrollo flexible y adaptado a las diferentes situaciones y circunstancias del planeamiento municipal*».

⁴⁴² Vide Constanza-Belén SÁNCHEZ GARCÍA, «Urbanismo y litoral: la gestión de las zonas costeras en Andalucía y Principado de Asturias», en *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, 20, junio 2019, p. 72.

vertidos al DPMT y de usos en Zona de Servidumbre de Protección), la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en sus artículos 3.2.g), 9.A.f), 10.1.A.i) y 17.7 recoge los principales ejes de la regulación actual del litoral en Andalucía y mencionan medidas con respecto a las Zonas Costeras, especialmente para las Zonas de Servidumbre de Protección y de Influencia del DPMT (artículos 10, 17, 185 y 225), en el sentido de destinar los terrenos a “espacios libres de uso y disfrute público”. En su Exposición de Motivos se hacen referencias al litoral y a su uso sostenible: *«El uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral constituyen fines específicos, también, de esta Ley. Tales principios son instrumentados a lo largo de su texto, desde el objeto y contenidos básicos de los planes urbanísticos, a la clasificación de los suelos, o a la tipificación de las infracciones y sanciones»*.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 8.4 de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprobó, por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) que, como dice su exposición de motivos, es un instrumento de planificación y ordenación integral que establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz, constituyendo el marco de referencia territorial para los planes de ámbito subregional y para las actuaciones que influyan en la ordenación del territorio, así como para la acción pública en general. El documento señala que el hecho litoral, en sí mismo, constituye un importante aspecto diferenciador, pero también lo es la potente dinámica económica y demográfica de las ciudades de estos ámbitos y la particular configuración de su estructura territorial. Sin embargo, no puede ser *«el instrumento más adecuado para la GIZC debido a que, tanto desde un punto de vista formal como en la práctica, sólo actúa sobre el espacio terrestre»*⁴⁴³. De ahí que pretenda también la articulación territorial del litoral andaluz, estableciendo a tal fin, entre otras cuestiones, que *«en los ámbitos litorales se acelerará la redacción y aprobación de los planes actualmente en elaboración y se formularán antes de la finalización del primer semestre de 2007 los planes de las restantes comarcas litorales»*. Hasta la aprobación del POTA se habían aprobado con anterioridad los siguientes planes:

⁴⁴³ Vide *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras* en <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente> (consultada el 3-5-2020).

- Decreto 222/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería, y se crea su Comisión de Seguimiento. (BOJA nº 119 de 10 de octubre de 2002).
- Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana. (BOJA nº 22 de 3 de febrero de 2004).
- Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz. (BOJA nº198 de 8 de octubre de 2004).
- Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. (BOJA nº136 de 17 de Julio de 2006).
- Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga. (BOJA nº 192 de 3 de octubre de 2006).

Y, con incumplimiento del plazo señalado del primer semestre de 2007, se aprobaron los siguientes planes:

- Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense. (BOJA nº 57 de 24 de marzo de 2009).
- Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga. (BOJA nº 142 de 23 de julio de 2009).
- Decreto 95/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz. (BOJA nº 97 de 19 de mayo de 2011).
- Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz). (BOJA nº 248 de 21 de diciembre de 2011)
- Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería. (BOJA nº 2 de 4 de enero de 2012)

- Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se acuerda la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada. (BOJA nº 21 de 1 de febrero de 2012 y nº 42 de 1 de marzo de 2012).

Actualmente se encuentra en redacción el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga.

Resulta muy interesante, por su contenido y por su visión integral, la *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras* publicada en el año 2008 bajo la dirección del Catedrático de la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la Universidad de Cádiz Juan Manuel Barragán Muñoz. El propio prof. Barragán reseña en el documento que su función básica es «*la de crear el marco institucional adecuado que anime, respalde y oriente cualquier actuación en el ámbito público que afecte al litoral de Andalucía. Para ello, además de definir el modelo de desarrollo deseado y los recursos costeros a proteger, habrá que identificar los principales problemas de gestión pública a abordar. La estrategia es sólo el punto de partida de un proceso de cambio en la forma de planificar y gestionar nuestro litoral, que requiere la implicación de todos los actores, y que, como tal, se supone largo, difícil y complejo. Pero al mismo tiempo tan necesario como urgente*».

En el documento se plantean las siguientes ideas elementales: a) Desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral y los gastos derivados de su protección y conservación; b) Desequilibrio mantenido o auspiciado, también, desde el sector público; c) Origen exclusivamente público de los recursos destinados a la ordenación, protección o recuperación del litoral; d) Primacía de un destino productivo de la inversión. La Propuesta debe servir de base para una futura aprobación de la Estrategia Andaluza de Gestión de Zonas Costeras, como «*documento con el que se daría una respuesta pionera a uno de los mayores retos ambientales, económicos y sociales de nuestro tiempo*»⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y costas en el Derecho español», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), Costas y Urbanismo. *El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, En Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, 2013, p.113.

El Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía modificó la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía creando la figura del *Plan de Protección del Corredor Litoral*. Se justifica su redacción en lo siguiente: «*Andalucía cuenta con casi 1.000 kilómetros de costas, de características morfológicas diversas, en las que se alternan espacios muy antropizados con otros que mantienen sus condiciones naturales, si bien estos últimos han disminuido considerablemente en las últimas décadas. el progresivo proceso de ocupación del suelo por la urbanización, las infraestructuras y las actividades económicas ha conllevado, en algunos casos, la pérdida de ecosistemas valiosos, el deterioro del paisaje y el incremento de la carga contaminante vertida al litoral, entre otros efectos. Actualmente en los ámbitos territoriales del litoral, que ocupan un 15% de la superficie de Andalucía, se asienta el 40% de la población, un porcentaje que se ha duplicado en las dos últimas décadas. este proceso de transformación del suelo se ha producido en detrimento sobre todo, de las superficies forestales y naturales e incide además en la pérdida de identidad de la base territorial que sustenta a las actividades económicas estratégicas para Andalucía*».

La figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía tiene por objeto establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el dominio litoral. Será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y contendrá la documentación y producirá los demás efectos establecidos en la Ley para dichos planes, incluyendo al menos los primeros 500 m de la Zona de Influencia del Litoral, y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero, de los municipios relacionados en el Anexo I del Decreto-ley 5/2012. En el artículo 2 del decreto-ley se regula, además, la adopción de medidas cautelares urgentes en el ámbito del litoral del siguiente modo:

«1. Desde la entrada en vigor del presente Decreto-Ley y hasta tanto se apruebe el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en los municipios costeros que se relacionan en el Anexo, cuyo planeamiento general ha sido aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de

Andalucía, se suspende el procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable en los ámbitos que incluyan terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar. 2. Desde el inicio de la información pública del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, la suspensión a que hace referencia el apartado 1 solo será de aplicación a los sectores afectados por las determinaciones de dicho Plan que se identifiquen expresamente en el documento sometido a dicho trámite. 3. Las medidas de suspensión a que se refiere el apartado primero tendrán una vigencia máxima de dos años y seis meses desde la entrada en vigor de este Decreto-ley y quedarán sin efecto si dentro de dicho plazo se produce la adaptación del respectivo Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta suspensión se extingue, en todo caso, con la entrada en vigor del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía».

Esta suspensión de la tramitación urbanística de los suelos urbanizables no desarrollados de los municipios que no estén adaptados al POTA fue objeto de crítica por cuanto suponía un ataque a la principal fuente de ingresos de Andalucía que supone el turismo, al paralizar la construcción de unas 43.500 viviendas. Frente al Decreto-ley 5/2012 las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz interpusieron un conflicto en defensa de la autonomía local sustentado en relación con los arts. 2 y 3 del Decreto-ley, así como en relación con la totalidad del mismo por no concurrir, a su entender, la extraordinaria y urgente necesidad que exigen los arts. 86.1 CE y 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El conflicto es inadmitido por STC 27/2016, de 18 de febrero que, en síntesis, declara la falta de legitimación de las Diputaciones Provinciales que lo promueven, sin entrar en el fondo del asunto.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en fecha 29 de enero de 2013, acordó formular el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, conforme a lo previsto en el Título VII de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incorporado al ordenamiento jurídico autonómico por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Así, mediante Decreto 141/2015, de 26 de mayo, se aprueba el citado Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía; Decreto que, en su Disposición adicional primera establece que el Plan «*será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y producirá los demás efectos establecidos en esa Ley para dichos planes*» y en su Disposición transitoria única establece que el planeamiento urbanístico general vigente en los municipios afectados por el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía deberá adaptarse a sus determinaciones en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor y que el planeamiento urbanístico en tramitación perteneciente a los referidos municipios deberá adaptarse a las determinaciones del Plan con independencia del grado de tramitación que hubiera alcanzado. El Plan considera el corredor litoral andaluz «*como un recurso territorial esencial de Andalucía y en el que han de centrarse los esfuerzos con un propósito de partida: compatibilizar el desarrollo económico con la protección y preservación de la urbanización de los espacios aun libres de edificación en la franja costera*»⁴⁴⁵.

Pues bien, frente al citado Decreto 141/2015, de 26 de mayo que aprobó el Plan se interpuso recurso contencioso-administrativo por una Junta de Compensación del municipio de Tarifa, motivado por infracción del principio de jerarquía, vulneración del principio de autonomía local, ausencia en el estudio económico de partidas indemnizatorias, insuficiente valoración de alternativas en el informe de sostenibilidad ambiental y falta de motivación en la protección territorial de superficies ubicadas más allá de la franja de 500 metros de la Zona de Influencia del Litoral. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de septiembre de 2017 (Roj: STSJA AND 7921/2017 – ECLI:ES:TSJAND:2017:7921) anula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por falta de competencia al entender que su aprobación era una decisión que excedía del despacho ordinario de los asuntos públicos de competencia de un Gobierno en funciones:

«El PPCLA (Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía) constituye un ejercicio de la potestad normativa atribuida constitucional y estatutariamente al

⁴⁴⁵ Vide Esther RANDO BURGOS, «La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10, Octubre 2018, p. 113.

gobierno autonómico que implica de manera palmaria el establecimiento de una nueva orientación política, en la medida en que dicho plan se aparta consciente y públicamente de los planes de ordenación de ámbito subregional ya existentes y en vigor e incluso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, alterando radicalmente los objetivos y la finalidad de la política territorial en el ámbito del litoral andaluz y, consecuentemente, modificando de manera sustancial las directrices y determinaciones de dichos instrumentos, como un auténtico cambio de modelo. Esta nueva orientación política implica un condicionamiento, compromiso o impedimento para la potestad de dirección política del nuevo Gobierno, desde el punto de vista estrictamente jurídico y objetivo, es decir, dejando al margen la consideración puramente fáctica y contingente de que el nuevo Gobierno está sustentado por el mismo partido político. En consecuencia, es forzoso concluir que la aprobación era una decisión que excedía del despacho ordinario de los asuntos públicos de competencia de un Gobierno en funciones.

[...] Por tanto, el PPCLA como instrumento jurídico de realización de la planificación del territorio, es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de la sociedad en el corredor litoral de Andalucía. Es perspicuo que el PPCLA asume la orientación política en general de ordenación del territorio, por ser un instrumento de ordenación territorial previsto en la Ley 1/1994 y, especialmente, contiene sus propias directrices políticas de protección del corredor litoral.

[...] Por tanto, es forzoso concluir en consonancia con la doctrina del Tribunal Supremo más arriba expuesta, que el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, de aprobación definitiva del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, no puede considerarse despacho ordinario de asuntos públicos, debido a que por su clara y meridiana orientación política y su vocación y proyección de futuro, excede del indicado concepto y condiciona y compromete al nuevo Gobierno, con independencia de que el nuevo Gobierno, estuviese sustentado por el mismo partido político, sin que pueda ampararse la aprobación en la naturaleza de disposición general del instrumento de ordenación y en el interés general que en abstracto ostentan las disposiciones generales, en la medida en que el indicado

interés general no sufriría por demorarse la aprobación escasamente un mes, hasta la toma de posesión del nuevo gobierno ».

La anulación del Plan ha sido considerada como un «varapalo» pues el Plan es «un instrumento de planificación clave para Andalucía, tras algo más de dos años de vigencia, y el motivo jurídico que determina tal decisión, centrado en una cuestión netamente formal, hace necesario volver a detenerse en la importancia de un riguroso y estricto cumplimiento de los trámites procedimentales en la fase de elaboración de los instrumentos so pena de nefastas consecuencias que no sólo atañen a la ordenación territorial sino que, directa o indirectamente, afectan a otras tantas funciones públicas»⁴⁴⁶. En cumplimiento de la citada sentencia la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía dictó la Resolución de 23 de abril de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone el cumplimiento y publicación del fallo de la Sentencia de 7 de septiembre de 2017, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla.

El reciente incremento de la actividad urbanística en el litoral hace necesario contar con el Plan anulado pues su ausencia «puede provocar el desarrollo urbanístico de proyectos que se vieron inicialmente afectados por la suspensión para la aprobación de los planes de sectorización y planes parciales cuando se inició la tramitación del Plan territorial»⁴⁴⁷.

Por último, resulta muy gratificante la publicación por la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía en fecha 11 de junio de 2018 de la Guía sobre criterios de gestión para las ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre cuyo objeto es el establecimiento de criterios básicos de ocupación, actividades prohibidas, criterios de ubicación y requisitos generales de aplicación en la utilización en Dominio Público Marítimo-Terrestre y las playas, así como los requisitos para la tramitación de autorizaciones y concesiones en el Dominio Público

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 110.

⁴⁴⁷ *Vide* Hilario M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «Anulación y reactivación del Plan del Litoral andaluz», en *Actualidad Administrativa*, 12, Editorial Wolters Kluwer, 2018, p. 3.

Marítimo-Terrestre. Y digo gratificante porque es un documento que se sitúa en el buen camino en cuanto a la debida clarificación de la gestión integral del litoral.

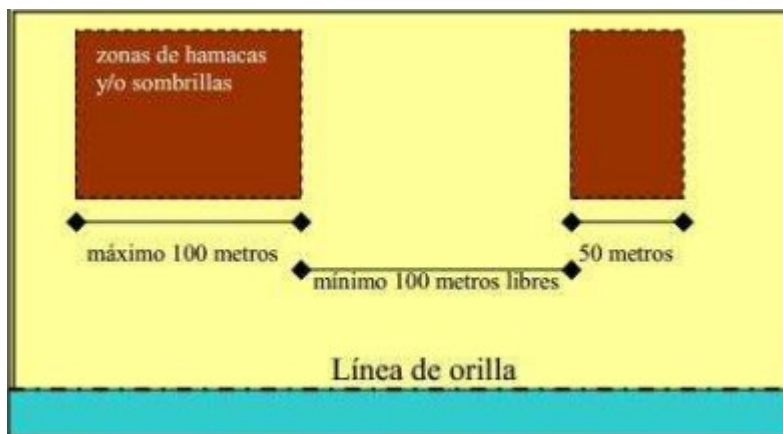


Fig. 3.1. Longitud de tramos de ocupación.

Guía sobre criterios de gestión para las ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre (<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente>).

3.4. DERECHO LOCAL.

El artículo 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece como competencia municipal emitir informe sobre los deslindes del DPMT, las solicitudes de reservas, adscripciones, desafectaciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del DPMT, explotar, en su caso, los servicios de temporada en las playas y mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Asimismo, compete a los Ayuntamientos la prestación del servicio de protección civil, prevención y extinción de incendios (artículo 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL- en su redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre) y los municipios tienen competencias para la protección de la salubridad pública (artículo 25.2. j) de la LRBRL). Y es que conviene recordar que, aunque las playas sean dominio público marítimo-terrestre estatal, se encuentran situadas en un término municipal concreto.

Estas competencias son reguladas por los Ayuntamientos con litoral mediante la aprobación de Ordenanzas al efecto respecto a limpieza de las playas, residuos, circulación de vehículos, acampadas e instalaciones, animales en las playas, venta ambulante, publicidad, fuego y elementos inflamables, cartelería y señalización, zonas de baño, socorrismo y salvamento, servicios de temporada, pesca, etc.; ordenanzas que cuentan con el correspondiente régimen sancionador para el caso de incumplimiento de las normas municipales.

Por otro lado, el municipio ostenta competencias urbanísticas, de modo que debe otorgar las correspondientes licencias de obra y/o actividad en el caso de construcciones situadas en servidumbre de protección, con independencia de que tengan que obtener necesariamente también la debida autorización de la Comunidad Autónoma. Así lo expresa por ejemplo una Sentencia del Juzgado Provincial de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Oviedo de 31 de julio de 2017.

Y es que, como ya decía la sentencia del TS de 17 de marzo de 1980 (Aranzadi 2.201)⁴⁴⁸: (i) en la zona marítimo-terrestre, que es un bien de dominio público, se da una concurrencia de competencias, en cuanto que al Ministerio de Obras Públicas le corresponde la materia relativa a la concesión o autorización para que quien lo solicite obtenga o no dicha concesión en los términos que dicho Ministerio estime conveniente establecer, en tanto que al Ayuntamiento respectivo le está atribuida la competencia de policía en relación, entre otras actividades, con las obras que se trate de llevar a cabo en aquella porción del terreno de dominio público objeto de la concesión. Y tales competencias son concurrente; (ii) La zona marítimo-terrestre se encuentra dentro del término municipal respectivo, pues no es admisible suponer que tales porciones de dominio público queden al margen, ya que, como establece la Ley de Régimen local, el Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias, entendiéndose por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento (artículos 1 y 11) y, por ello, no cabe que haya una parte de territorio nacional que no esté integrada en un Municipio; (iii) así como el propietario viene obligado a pedir la correspondiente licencia municipal

⁴⁴⁸ Se refiere a esta sentencia Nemesio RODRÍGUEZ MORO en «La licencia municipal de obras en la zona marítimo-terrestre», *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, 210, 1981, pp. 347-348.

si trata de llevar a cabo alguna de las actividades a que se refiere la Ley del Suelo, de igual modo el concesionario de una porción de terreno de dominio público que vaya a realizar cualquiera de las actividades a que se refiere el mencionado artículo habrá de pedir la correspondiente licencia municipal, sin la que no puede legalmente llevar a cabo tales actividades; (iv) No se halla vinculado al otorgamiento de la licencia de obras el Ayuntamiento por haber informado favorablemente el expediente de concesión tramitado al efecto por el órgano correspondiente del Ministerio de Obras Públicas, pues tal informe no tiene más valor que el de un mero informe, y es luego, en el expediente municipal que se tramite para resolver si debe o no otorgarse la licencia solicitada, licencia que tiene el carácter de reglada, cuando el Ayuntamiento, con todos los elementos de juicio a la vista, podrá resolver si se ajusta o no el proyecto a la normativa urbanística y si, en consecuencia, ha de otorgarse o denegarse la licencia solicitada.

Más recientemente, la STS, Sala Tercera, de 23 de febrero de 2005, Recurso nº 306/2002 (Ponente: Rafael Fernández Valverde) se pronuncia acerca de la denegación de una licencia municipal de obras sobre una porción de DPMT cuando no se cuenta con la debida autorización o concesión correspondiente:

«Hemos de limitarnos a reiterar la doctrina de la Sala que se contiene en la sentencia de instancia (STS de 13 de febrero de 2001): "La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha declarado, a propósito de las relaciones entre el dominio público y las licencias municipales de urbanismo, que a través de la licencia urbanística la Administración Municipal actúa un control de legalidad, pero no de la legalidad en general sino de la legalidad urbanística ---art. 178 de la Ley del Suelo---. De aquí deriva que no corresponde a la Administración controlar, a través de la licencia, la titularidad dominical del terreno sobre el que se pretende construir, y a esta situación responde la cláusula "salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero", a que se refiere el art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales . Ahora bien, esta regla general encuentra excepción en los supuestos de dominio público, en los que la jurisprudencia admite la procedencia de la denegación de la licencia en los casos en los que, si bien con la mera eficacia prejudicial establecida en el art. 4º de la Ley de esta Jurisdicción, resulta probada la titularidad pública del terreno o existen dudas razonables sobre la titularidad privada de aquél ---sentencias de 2 de Mayo y 25

de Junio de 1989, 3 de Julio y 25 de Septiembre de 1991, 25 de Febrero de 1992, etc---

La Sala de instancia debió, pues, anular la licencia impugnada, ya que estaba probado ---y sobre ello no han discutido las partes ni lo niega el propio Tribunal sentenciador--- que el terreno en cuestión está incluido sin duda en la zona de dominio público marítimo-terrestre, según el deslinde administrativo realizado y aprobado en 14 de septiembre de 1989.

Por lo demás, que en estos casos no puede otorgarse la licencia municipal de obras sin la previa obtención de la autorización administrativa correspondiente es algo que está específicamente establecido en el art. 2-2 del Reglamento de Disciplina Urbanística».

Pero es que, además el artículo 77.1 RBEL dispone que «*El uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia, ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general*», por lo que no ofrece ninguna duda que se precisa la obtención de licencia municipal de obras para la construcción sobre el DPMT.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y LOS INMUEBLES SITUADOS EN EL LITORAL.

La declaración de un bien como dominio público marítimo-terrestre tiene como finalidad la «*defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones*»⁴⁴⁹. Por tanto, para conseguir esos fines es imprescindible establecer sobre los bienes de DPMT, y a su alrededor, un grado de protección extraordinaria⁴⁵⁰.

Para la protección del dominio público marítimo-terrestre el legislador ha ido estableciendo diversos mecanismos y herramientas jurídicas que voy a clasificar en: medidas *directas e indirectas*, en función de si se aplican de forma inmediata y directa sobre los bienes de dominio público (ya sea antes de su determinación, ya sea una vez declarados como tales) y de si se aplican sobre otros bienes no demaniales pero íntimamente relacionados con aquellos, si son aplicadas de forma indirecta sobre los bienes demaniales o si lo son de forma conjunta a unos y otros tipos de bienes.

I.- PROTECCIÓN DIRECTA DEL DPMT.

Las medidas que he denominado *directas* se caracterizan por incidir con carácter inmediato sobre concretos elementos demaniales, bien porque sirven para la determinación de esos elementos del dominio público marítimo-terrestre y para su puesta a

⁴⁴⁹ Vide Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 20.

⁴⁵⁰ Vide Federico VIVAS PUIG, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del Poniente almeriense» en *Revista de Estudios Geográficos Paralelo 37º*, 19, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2007, p. 186: «*protección extraordinaria que no consiste exclusivamente en la adopción de medidas destinadas al espacio definido como demanio, sino también en la regulación de los terrenos colindantes con aquél, de tal forma que se garantice la finalidad propia de esos bienes*».

disposición a favor de la Administración (deslindes⁴⁵¹), bien porque persiguen su recuperación (recuperaciones posesorias⁴⁵² y desahucio administrativo) o su utilización controlada (concesiones o autorizaciones). Las autorizaciones, adscripciones y concesiones, sin lugar a dudas, son medidas de protección directa pero no las incluyo en este capítulo puesto que ya las he tratado con anterioridad. Por el contrario, a la figura del deslinde - como claro exponente de las medidas directas de protección del demanio marítimo-terrestre, por su importancia y por sus consecuencias legales- he optado por dedicarle un apartado diferenciado y preeminente en esta tesis doctoral.

1.1. El deslinde del DPMT.

El instituto del deslinde regulado en la LC es la primera medida directa de protección pues resulta lógico que, para proteger un bien o grupo de bienes, lo primero que haya que hacer es determinar los elementos que lo conforman. Pero es que, además, en el caso de los bienes de DPMT el legislador ya partía de la base de la existencia de «titularidades privadas» o «enclaves privados» sobre parcelas del litoral, por lo que se hacía necesario más que nunca el deslinde para identificar aquellas y darles el tratamiento adecuado para su futura desaparición a través de los mecanismos compensatorios establecidos en las disposiciones transitorias de ley⁴⁵³.

No voy en este trabajo a hacer un estudio profundo del deslinde, sus orígenes y su aplicación concreta al DPMT puesto que existen trabajos mucho más extensos y

⁴⁵¹ El deslinde del DPMT está regulado en el Capítulo III de la LC 1988 (artículos 11 a 16 y artículos 17 a 31 del Reglamento).

⁴⁵² La recuperación posesoria regulada en el artículo 10.2 de la LC («2. Asimismo tendrá la facultad de recuperación posesoria, de oficio y en cualquier tiempo sobre dichos bienes, según el procedimiento que se establezca reglamentariamente»), en relación con el 104 LC («1. Para la efectividad de la paralización, prohibición o suspensión previstas en el artículo anterior, así como para la recuperación de oficio del dominio público a que se refiere el artículo 10.2, el órgano competente interesará, cuando sea necesario, la colaboración de la fuerza pública.2. Cuando el interesado hubiese incumplido la orden de paralización, se procederá al precinto o la retirada de los materiales preparados para ser utilizados en las obras y la maquinaria afecta a las mismas. En este último caso el interesado podrá recuperar los materiales retirados, previo abono de los gastos de transporte y custodia») y artículos 14, 15 y 16, del RGLC 2014 en relación con el artículo 212 del mismo texto.

⁴⁵³ Vide Concepción HORGUE BAENA, *El deslinde de Costas*, Tecnos, 1995, Madrid, p.263.

completos⁴⁵⁴, pero, siguiendo el hilo conductor de esta tesis, sí resulta necesario examinar en qué grado la configuración del procedimiento y efectos del deslinde regulado en la LC de 1988 es capital para la protección del demanio marítimo-terrestre, qué modificaciones significativas ha tenido con la reforma operada en el año 2013 y qué incidencia han tenido esas modificaciones en la protección.

Parte de la doctrina⁴⁵⁵ y la jurisprudencia⁴⁵⁶, desde Hauriou, entienden que el deslinde administrativo es el homólogo del deslinde civil, al considerar la relación de la Administración con los bienes de dominio público como un derecho de propiedad, de tal manera que la Administración puede deslindar sus bienes «*porque el Derecho concibe el deslinde como una facultad de todo propietario, y la Administración lo es, por muy especiales o cualificados que parezcan sus poderes jurídicos sobre los bienes a ella sometidos*»⁴⁵⁷. La aprobación del expediente de deslinde refuerza la seguridad jurídica de los colindantes con el DPMT y resulta necesario para tramitar e imponer las correspondientes sanciones previstas en la LC, toda vez que no se puede resolver un expediente sancionador por una ocupación indebida en un bien de dominio público marítimo-terrestre si previamente no está aprobado el deslinde.

⁴⁵⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas: Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, Bosch, Barcelona, 2015, pp. 95-291.

⁴⁵⁵ Vide FERNÁNDEZ DE VELASCO, «Naturaleza del dominio público según HAURIUO. Aplicación de su doctrina a la legislación española». *Revista de Derecho Privado*, 94-95, 1921, p. 230 y ss. Vide también Eloy COLOM PLAZUELO: «La configuración del dominio público en la jurisprudencia constitucional: el dominio público como una propiedad pública fuera del comercio destinada a fines públicos», en *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás Ramón Fernández* (E. GARCÍA DE ENTERRÍA/R. ALONSO GARCÍA, Coords.), vol. 1, Civitas, Madrid, 2012, pp. 103 y ss. Vide también L. PAREJO ALFONSO, «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», en *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1983, p. 2395-2396: «*El hecho de que el contenido y régimen de las facultades de la Administración no sean idénticos a los correspondientes del derecho de propiedad regulado por el Código civil, no constituye argumento alguno en contra de la afirmación del dominio público como propiedad de la Administración, pues la propiedad civil es sólo un tipo de propiedad que no agota la institución*».

⁴⁵⁶ Vide la STS de 28 de octubre de 1981, Sala Cuarta, (Ar. 4703) se refiere a que el dominio público en nuestro ordenamiento jurídico, en la actualidad, se configura como una relación de propiedad y no como una relación de poder o de soberanía.

⁴⁵⁷ Vide, Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre» en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *Costas y Urbanismo. El Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 2013, p. 231.

Por el contrario, hay otro sector de la doctrina⁴⁵⁸ que entiende que esa relación de la Administración con los bienes demaniales no es de propiedad sino una relación derivada de un título de intervención. Otros consideran que esa relación es un verdadero derecho de propiedad, como derecho subjetivo, aunque su titular (el pueblo, la colectividad, la nación) -que no tiene personalidad jurídica propia- se encuentre representado por el Estado⁴⁵⁹. A los efectos de este trabajo poca importancia tiene que sigamos una corriente u otra de la doctrina porque la LC se acoge a la teoría del derecho de propiedad sobre el dominio público marítimo-terrestre como expresamente establece su artículo 8 cuando afirma categóricamente que no pueden existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre. Por tanto, si estamos ante un derecho de propiedad, qué duda cabe que una de las potestades de su titular es la de deslindar sus bienes.

El deslinde administrativo, siguiendo a HORGUE BAENA⁴⁶⁰: (i) resuelve un problema de límites, (ii) se aplica sobre bienes inmuebles de titularidad administrativa; (iii) es manifestación de un poder jurídico público, es decir, es una potestad administrativa; (iv) es un acto declarativo de estados posesorios y de la titularidad dominical de la Administración y (v) la resolución aprobatoria del deslinde es un acto administrativo que, como tal, goza de ejecutividad, ejecutoriedad y control jurisdiccional.

Si hay que determinar el dominio público y se debe hacer mediante el correspondiente deslinde, lo primero que tenemos que saber es qué significa deslindar. Para la

⁴⁵⁸ Vide Juan Ramón CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p.160: «Sería conveniente, por lo demás, efectuar dos observaciones a la Sentencia del Tribunal Supremo sobre la Manga del mar Menor; por un lado, la colectividad, ese *communis omnibus hominibus*, no es un sujeto de derecho, con aptitud de ostentar titularidades de derechos ni de obligaciones, al menos el derecho moderno, tras la configuración de la técnica de la personalidad jurídica; y, por otro, para decir que el estado no podía disponer de la zona marítimo-terrestre no hacía falta suponer extrañas y distintas titularidades: bastaba con afirmar la integridad jurídica y física del demanio, su intransferibilidad absoluta. Destacar una característica objetiva del régimen jurídico del demanio no exigía una afirmación en el plano subjetivo de la titularidad del derecho».

⁴⁵⁹ Vide Enrique GIRALDO ZULUAGA, «La personalidad jurídica del Estado», *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 5-6, 1951, p. 35: «Cuando la nación ha adquirido el derecho de soberanía, es precisamente cuando se opera su transformación en estado. Los dos conceptos, pues, estado y nación, son inseparables. Desvincularlos es hacer un esfuerzo de necia e inútil abstracción, y sólo serviría para desquiciar las bases del derecho público. Es claro que cuando la nación no ha adquirido un poder de autodeterminación, no se ha operado su cambio en estado y en este sentido, carece de ese derecho fundamental. Y cuando adquiere ese poder ya no es una nación, sino algo más: un sujeto jurídico, que es precisamente la esencia del Estado».

⁴⁶⁰ Vide, Concepción HORGUE BAENA, *El deslinde de Costas*, Tecnos, 1995, Madrid, pp. 135-148.

Real Academia Española de la Lengua deslindar tiene dos acepciones: la primera es la de «*Señalar y distinguir los términos de un lugar, provincia o heredad*» y la segunda es «*Aclarar algo, de modo que no haya confusión en ello*». Cualquiera de las dos nos sirve en este caso porque el deslinde de la Ley de Costas lo que hace es señalar y distinguir los bienes de DPMT de aquellos que no lo son y, por otro lado, el deslinde sirve para aclarar una situación –la de la costa– en la que pueden llegar a confundirse los terrenos públicos de los privados, de tal modo que, una vez realizado, no se produzca tal confusión.

Desde el punto de vista jurídico, el deslinde administrativo es la potestad de la Administración dirigida a establecer los límites de un bien de titularidad administrativa o dicho más técnicamente, es el mecanismo administrativo que, mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas, declara los límites entre los bienes de la Administración y los de los particulares. El deslinde es una potestad de la Administración pues pertenece al ámbito de sus poderes delimitar sus bienes unilateralmente sin tener que acudir para ello al auxilio judicial. Y esta potestad no es sólo un derecho de la Administración sino un deber también, como digo, puesto que no puede disponer de esa potestad y, por lo tanto, no puede acudir ni a convenios con los particulares respecto de los bienes de titularidad administrativa ni a un procedimiento judicial de deslinde. En este sentido el art. 50 LPAP establece que: «1. *Las Administraciones públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación. 2. Una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión*».

El deslinde administrativo es un acto declarativo de una situación posesoria y no constitutivo de derechos, puesto que aquel no pretende modificar ni crear el bien sino tal sólo comprobar los límites del objeto material de titularidad administrativa. De este modo, se presenta como uno de los medios que tiene la Administración para preservar la integridad de sus bienes y constituye la principal medida de protección directa del DPMT.

La entrada en vigor de la Ley 22/88, de Costas, supuso un radical cambio de visión de la sociedad española respecto al litoral y a su regulación y control⁴⁶¹. Cambio, cuyo vértice sobresaliente, fue la determinación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre a través del deslinde, así como el sometimiento del derecho de propiedad de los terrenos colindantes con aquel demanio a una serie de importantes limitaciones que han ido variando a la largo de la historia como, en parte, hemos visto en el Capítulo Primero de esta tesis. Para parte de la doctrina, entre las cuestiones que introdujo la LC 1988, sorprendió la regulación del deslinde porque introducía dos novedades: «*el valor del acto aprobatorio del deslinde, que más allá de declarar hechos o realidades físicas, declara "la titularidad dominical" a favor del Estado*» y «*la inversión de la regla consagrada que daba prevalencia a la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, que venía obligando al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria de hacer prevalecer la publicidad del llamado dominio "natural"*»⁴⁶².

El Título Preliminar de la LC se refiere al *Objeto y finalidades de la Ley* y proclama que «*1. La presente Ley tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar*», mientras que el apartado 2 señala que «*2. La actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá los siguientes fines: a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias*».

Por otro lado, el art. 10 LC establece que la Administración del Estado tendrá la facultad de recuperación posesoria, de oficio y en cualquier tiempo sobre los bienes de DPMT y el art. 14.1 del RLC que «*La Administración del Estado tiene el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto podrá recabar todos los datos e informes que considere necesarios y promover la práctica del correspondiente deslinde*».

⁴⁶¹ Vide Federico VIVAS PUIG, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del Poniente almeriense», en *Revista de Estudios Geográficos, Paralelo 37º*, 19, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2008, pp. 185-208.

⁴⁶² Vide, Marta GARCÍA PÉREZ, «El Deslinde de las Costas», en Javier SANZ LARRUGA (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrie de la Maza, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, 2009, pp. 394.

A esto debe añadirse lo que disponen el art. 11 LC 1988: «*Para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la presente Ley*» y el art. 17. 1. RGLC de igual contenido.

Como puede verse, la realización del deslinde del DPMT es una imposición legal y así debe de ser transmitida a los administrados que se ven implicados en un proceso de deslinde de la LC dentro de la labor de divulgación que debería desarrollarse por la Administración como parte de una necesaria gestión integrada de las zonas costeras, si de verdad esta se pusiera en marcha. La incomprensión acerca de la necesidad de realización de estos expedientes acarrea no pocas situaciones difíciles para la Administración que sufre en ocasiones la “ira” de los titulares de inmuebles afectados y colindantes que no llegan a comprender por qué se hace un nuevo deslinde en tramos de costa que ya estaban deslindados⁴⁶³ o hasta por qué se incluye su finca en el DPMT cuando «*ni el agua le llega ni la superficie es arena*». Resulta necesario que, desde el primer momento, se informe a los afectados de que el deslinde se realiza por mandato legal y no por capricho de la Demarcación de Costas correspondiente o, simplemente, como en muchas ocasiones hemos tenido que escuchar, por intereses espurios de tipo económico en una determinada zona de la costa. Debe quedar claro que el incumplimiento de la ley sería, precisamente, no llevar a cabo el correspondiente deslinde, con el perjuicio evidente que la indeterminación trae consigo en cuanto a la protección del litoral.

No obstante, esa potestad de deslinde de la Administración ha tenido siempre, lógicamente, unos límites jurídicos en su práctica y el principal de ellos era -y sigue siendo- la existencia de inscripciones registrales de los bienes que se deslindan a favor

⁴⁶³ Baste como ejemplos estas noticias de prensa: «*Costas presentará en noviembre el nuevo proyecto del deslinde de Vegadeo. Más de 200 personas se manifestaron contra la propuesta durante la celebración del acto de apeo Ramón Galán justifica el plan para “recuperar y poner en valor las marismas” del concejo*» en Diario El Comercio de Gijón de 28 de septiembre de 2007 (<https://www.elcomercio.es/gijon/20070928/occidente/costas-presentara-noviembre-nuevo-20070928.html>; consultada el 30-3-2020). O esta otra: «*Los vecinos afectados por el deslinde “plantarán” a Costas en el acto de apeo*» en Diario Información de 10 de septiembre de 2008 (<https://www.lne.es/occidente/1765/afectados-deslinde-vegadeo-proponen-paralizar-tramite-apeo/558859.html>; consultada el 30-3-2020).

de particulares⁴⁶⁴. Ese límite es aplicable sólo al deslinde administrativo con carácter general, puesto que el instrumento previsto en la Ley de Costas remueve a favor de la Administración el obstáculo que supone la inscripción en el Registro de la Propiedad, de tal manera que el deslinde, una vez aprobado, declara la posesión y titularidad a favor del Estado. Así, la posesión prolongada de un bien de dominio público marítimo-terrestre por un particular no tiene ningún valor, puesto que los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. A este efecto, la LC 1988 señala en su art. 8 que: *«A los efectos del artículo anterior, no se admitirán más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la presente Ley, careciendo de todo valor optativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad»*.

Y lo ratifica el art. 13 de la Ley cuando señala que:

«1. El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrables contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial».

⁴⁶⁴ Respecto a las cuestiones de propiedad el citado R.D. de 1 de abril de 1846 decía en su art. 13 que: *«Respecto á las cuestiones de propiedad que se susciten en los deslindes, podrán acudir las partes interesadas ante los jueces de primera instancia a cuya jurisdicción pertenezcan los montes; pero no antes que se halle concluido y resuelto el expediente gubernativo sobre su pertenencia, deslinde y amojonamiento»*.

Sin querer abarcar en este trabajo los antecedentes históricos de la institución, sí me corresponde decir que el origen de la institución del deslinde administrativo en general se encuentra en los deslindes de montes públicos; deslindes que obedecieron a la importancia socioeconómica que se advirtió, desde tiempo atrás, de esas propiedades administrativas.

La Real Orden de 23 de julio de 1842, sobre apeos, deslindes y amojonamientos de terrenos del Estado, en su punto 1º, se establecía lo siguiente:

1º Que para remediar los perjuicios que pueden experimentar los montes del Estado por el modo y sustanciación que se prefija en la misma ordenanza para las operaciones de apeos, deslindes y amojonamientos de terrenos del Estado colindantes con los de particulares, é ínterin se propone por el Gobierno de S. M. el oportuno proyecto de ley que arregle tan interesante ramo, así la dirección general como los gefes políticos y demás dependientes deberán desempeñar con la mayor exactitud y celo las obligaciones que en cuanto á los deslindes de montes del Estado, y averiguación y aclaración de los de dudosa pertenencia les impone la ordenanza de 1833 y Reales órdenes anteriores, pues de lo contrario se les exigirá la mas severa responsabilidad por su omisión ó descuido.

Más tarde, en la Instrucción contenida en la Real Orden de 23 de abril de 1846, sobre deslinde y amojonamiento de Montes (en ejecución del Real Decreto de 22 de diciembre de 1837, por el que se aprobaron las Ordenanzas Generales de Montes) se ordenaba proceder al deslinde de los montes, señalando en su exposición de motivos que *«la reforma de la administración de los montes del Estado, tanto más urgente cuanto fue más rápida la decadencia de este importante ramo de riqueza, no podría conseguirse sin el deslinde y amojonamiento de las propiedades que le constituyen»*:

En el caso del deslinde de las costas, los antecedentes se remontan a la Ley de Aguas de 1866, cuyo artículo 296, tan sólo establecía que *«Compete a los Tribunales de justicia el conocimiento de las cuestiones relativas: [...] 2º Al dominio de las playas, [...] sin perjuicio de la competencia de la Administración para demarcar, apear y deslindar lo perteneciente al dominio público»*. No se regulaba el deslinde en sí pero se deducía de la norma que la Administración tenía esa potestad y la ejercía.

Unos años más tarde, la Real Orden de 23 de octubre de 1872⁴⁶⁵, en cuanto a las playas definidas en la Ley de Aguas de 1866, decía que era *«preciso una operación material que traduzca la ley, deslindando y señalando sobre las riberas del mar la línea límite de dichas playas, cuya línea, resultado de aquella operación, difícil en algunos casos, después de aprobada y sancionada, es la base para la aplicación y efectos de la Ley»*.

La Ley de Puertos de 1880 se refería al deslinde en su artículo 2, pero no regulaba el procedimiento (al igual que ocurrió después con su homóloga de 1928).

En la Real Orden de 14 de mayo de 1902 por la que se fijaron las normas de carácter general para practicar el deslinde en la zona marítimo-terrestre se reconocía que hasta ese momento no existían tales normas y aprobó una serie de cláusulas para el deslinde de la playa del puerto de Barcelona. Esas mismas cláusulas fueron consignadas después como normas de carácter general para practicar el deslinde en la zona marítimo-terrestre en la Orden Circular de 7 de febrero de 1905.

Tampoco el Reglamento de la LP 1928 recogía normas de procedimiento del deslinde pero, en su artículo 1, establecía la obligación de practicar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre por parte del Ministerio de Fomento: (a) respecto de aquellos *«puntos donde se presume que existen usurpaciones»*, (b) *«donde por cualquier motivo lo estime necesario»*, (c) *«cuando lo soliciten los propietarios de los terrenos colindantes»* o (d) cuando se solicite una concesión *«de cualquier aprovechamiento que no sea de carácter temporal de la zona marítimo-terrestre»*. Pero nada decía de la regulación del procedimiento de deslinde.

Es en la Orden Circular de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 26 de abril de 1935 donde se ratifican las cláusulas que se habían aprobado en la Orden Circular de 7 de febrero de 1905 y hay que esperar hasta la Orden Ministerial de 9 de octubre de 1957 para tener una regulación procedimental del deslinde de la zona marítimo-terrestre. Con arreglo a dicha Orden se facultaba a la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas para autorizar la incoación de los expedientes de deslinde

⁴⁶⁵ Real Orden de 23 de octubre de 1872, relativa a la resolución de un expediente sobre la edificación de una casa que se construía en la playa de Valencia, que se dudaba si estaba o no dentro de la zona marítima según la Ley de Aguas de 1866.

cuando éstos fueran solicitados a instancia de los Servicios de dicho Ministerio o por Centros dependientes de otros Departamentos ministeriales, y al Inspector Regional e Ingeniero Jefe de Puertos de la provincia, cuando el deslinde fuera solicitado a instancia de los particulares, como propietarios de terrenos colindantes, o como peticionarios de aprovechamientos de terrenos de la zona marítimo-terrestre que no sean de carácter temporal.

Resulta cuanto menos curioso que recientemente se haya publicado una noticia en prensa⁴⁶⁶ en la que el Ministerio de Transición Ecológica, del que depende la Dirección de Costas, reconoce en un e-mail de respuesta a la Presidenta de la Asociación Europea de perjudicados por la Ley de Costas, que no ha podido ser localizada la mencionada O.M. de 9 de octubre de 1957.

La Ley de Costas de 1969 se refería al deslinde en sus artículos 6 y siguientes y declaraba que para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público en los apartados 1 y 2 del art. 1, y en el art. 5 de la Ley, así como para la incorporación al patrimonio del Estado de los señalados en este último, se practicarán por el Ministerio de Obras Públicas los oportunos deslindes. Dichos deslindes se realizarán mediante procedimiento administrativo de oficio o a instancia de de parte, en el que deberán ser oídos los Ministerios de Marina, Hacienda, Agricultura, Comercio, Información y Turismo y Vivienda, los Ayuntamientos interesados y asimismo, previa notificación personal, los particulares colindantes. Establecía también la LC 1969 que la resolución que dictara el Ministerio de Obras Públicas sería ejecutiva y que la atribución de posesión, como consecuencia del deslinde no podría realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones Judiciales pertinentes. La LC 1969, en su art. 6.5 disponía que el Procedimiento para establecer y delimitar las servidumbres del art. 4 de la Ley sería determinado reglamentariamente. El procedimiento de deslinde fue desarrollado por el Reglamento de 1980 y añadió poco más a la regulación de la

⁴⁶⁶ *Vide* <https://www.vozpopuli.com/espana/Gobierno-expropiaciones-costa-orden-ministerial01193280782.html>; consultada el 4-11-2019.

Ley, refiriéndose, sobre todo, al acto de apeo del deslinde y petición de informes a otras Administraciones⁴⁶⁷.

La LC de 1988 reguló un procedimiento de deslinde mucho más completo, cuya aprobación trae consigo consecuencias distintas desde el punto de vista jurídico, y al que me referiré a continuación. Cuando examiné en el capítulo anterior el Reglamento de la LC de 1989 ya expuse que el Dictamen del Consejo de Estado del año 2014 sobre el Proyecto de Reglamento de 2014 reseñaba que el Reglamento de 1989 previó que

⁴⁶⁷ Vide Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, art. 12.1: «Los expedientes de deslinde a que se refiere el artículo sexto de la Ley se incoarán y tramitarán por las Jefaturas de Costas y Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, quienes solicitarán de los Ayuntamientos respectivos que les faciliten los nombres de los propietarios de los predios colindantes con la zona a deslindar. Cuando el deslinde se realice a instancia de éstos, serán a su cargo los gastos correspondientes y deberá constar en el expediente de conformidad de los mismos. 2. Levantado el plano topográfico y parcelario de la zona, la Jefatura de Costas y Puertos notificará a los Ministerios de Defensa (Comandante, Militar de Marina), de Transportes y Comunicaciones (Subdelegado provincial de Pesca y Marina Mercante), de Hacienda, de Agricultura, de Comercio y Turismo, a los Ayuntamientos interesados y a los particulares colindantes, con treinta días de antelación, el día y la hora en que haya de dar comienzo el deslinde, para que durante el plazo citado o en el acto del deslinde puedan presentar cuantas alegaciones estimaran pertinentes. 3. En el acto del deslinde se señalarán sobre el terreno los puntos singulares que permitan definir provisionalmente el límite interior de la zona marítimo-terrestre, el límite de la playa y los de las zonas de vigilancia y salvamento. 4. La Jefatura de Costas y -Puertos levantará un acta con expresión de las actuaciones, realizadas y de cuantas alegaciones se hubieren formulado, acta que será firmada por todos los interesados. Si alguno se negase se consignará expresamente su negativa. La citada Jefatura confeccionará el plano del deslinde certificando que se ajusta a lo consignado en el acta. 5. Todas las actuaciones practicadas serán puestas de manifiesto a los interesados durante el plazo de quince días para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. 6. Una vez cumplido el trámite a que se refiere el párrafo anterior el expediente completo se someterá a informe de la Abogacía del Estado de la provincia -y posteriormente será elevado por el Jefe de Costas y Puertos con su propuesta al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, para su resolución». Art. 13. 1: «La resolución del expediente de deslinde será notificada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a todos los interesados, en la forma y plazo establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo. 2. Una vez que el acuerdo de aprobación del deslinde sea firme en vía administrativa, se procederá por las Jefaturas de Costas y Puertos al amojonamiento de las zonas deslindadas». Art.14.: «1. Cuando se trate de zonas deslindadas cuyo expediente de deslinde contenga las actuaciones referentes a las zonas de vigilancia y salvamento, la autoridad dependiente del Ministerio de Defensa (Armada) o la del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante) correspondiente, según las servidumbres de que se trate, tomando como base el acta, plano y alegaciones e informes pertinentes, incoará y tramitará seguidamente, sin más actuaciones, los expedientes de aprobación de las zonas de vigilancia litoral y de salvamento, que elevará para resolución de los Ministerios respectivos. 2. Cuando la zona de que se trate tuviese aprobado en vía administrativa el deslinde y no figurasen en BU expediente las actuaciones para la fijación de la zona de vigilancia litoral y de salvamento, la autoridad dependiente del Ministerio de Defensa, (Armada) o la del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante) correspondiente incoará y tramitará los oportunos expedientes en la forma prevista en el artículo 12 de este Reglamento y los elevará para su resolución a los respectivos Ministerios. 3. En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, las resoluciones que se dieten causarán estado en la vía administrativa».

se aprobarían instrucciones técnicas con el fin de establecer criterios para que la aplicación de los conceptos legales y reglamentarios indeterminados de delimitación del dominio público fueran similares en todo el litoral español, *«pero no consta que, tras veintiséis años, y con múltiples deslindes aprobados, se hayan llegado a aprobar»*, dijo el órgano consultivo. A este respecto, hay que oponer que constan redactadas en el año 2006 por el entonces Ministerio de Medio Ambiente unas Instrucciones Técnicas para la realización del Deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre que, a mi juicio, contradicen al Consejo de Estado, pues han servido de guía y consulta a las diferentes asistencias técnicas que fueron contratadas a lo largo del tiempo por el Ministerio para la realización de los deslindes.



Portada Instrucciones Técnicas, enero de 2006. Fuente: Servicio Provincial de Costas en Almería.

1.1. El procedimiento de deslinde.

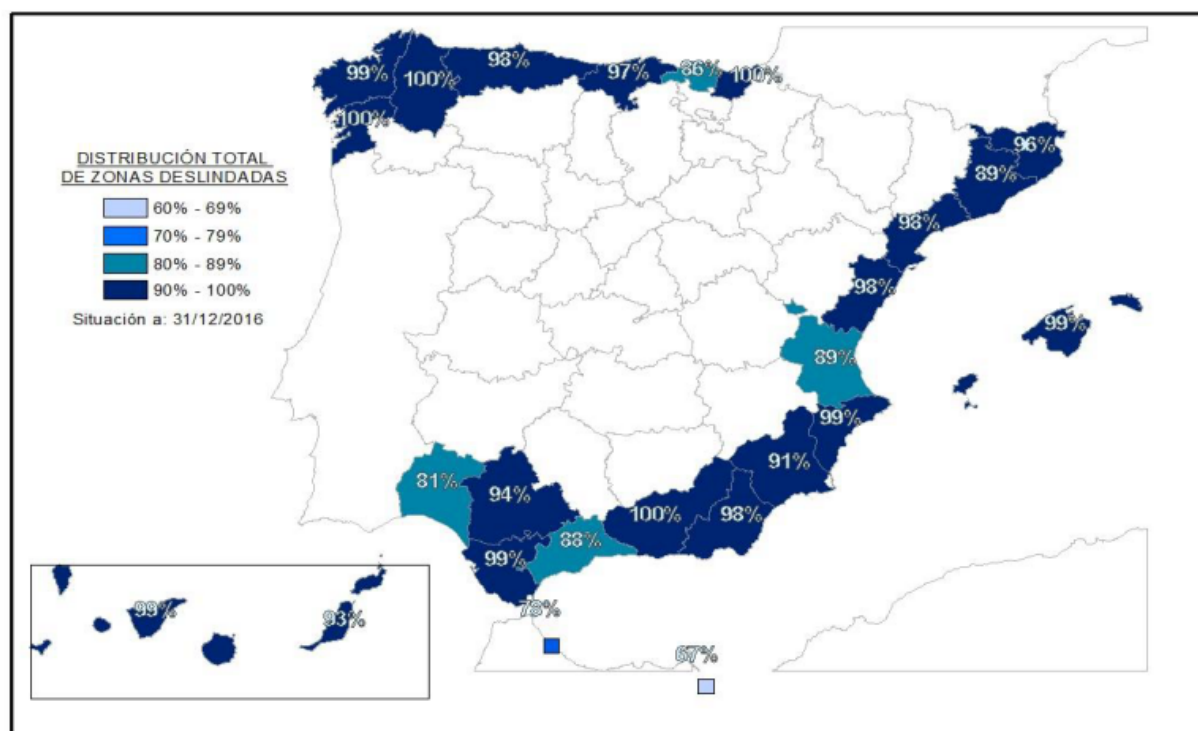
Que el procedimiento de deslinde - desde el punto de vista formal, justificación y fondo- se debe estar llevando a cabo relativamente bien por parte de las Demarcaciones de Costas, lo demuestra simplemente la estadística de recursos en materia de deslindes según el sentido de las Sentencias de la Audiencia Nacional en el año 2016⁴⁶⁸ (últimos datos publicados). Los datos estadísticos demuestran que el 100 % de dichas sentencias (7) habían sido desestimatorias⁴⁶⁹, es decir, a favor del Ministerio. Es cierto que en el año 2016 se deslindaron ya tan solo unos 100 kms. de costa, habiéndose realizado en años anteriores muchos más tramos de deslinde. Pero esto no le quita mérito al dato expuesto ya que, el tanto por ciento de recursos desestimados contra las órdenes ministeriales aprobatorias de deslinde ha sido siempre muy alto a favor de la Administración.

COSTAS	
9.2. Serie histórica de realización de deslindes	
Año	Deslindes (km)
2006	542,9
2007	610,0
2008	565,4
2009	768,3
2010	588,9
2011	314,4
2012	0,6
2013	81,9
2014	41,8
2015	46,7
2016	100,6

⁴⁶⁸ A la fecha, aún no se encuentra terminado el Anuario correspondiente al año 2017.

⁴⁶⁹ <https://www.miteco.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2016/default.aspx>

GRÁFICO: Porcentaje de costa deslindada por demarcación provincial. Año 2016



Fuente: Anuario Estadístico año 2016, Costas, Ministerio para la Transición Ecológica.

Con independencia de lo dispuesto en la LC 1988 y en el Reglamento 1989 en relación con el procedimiento que, a continuación, voy a ir analizando, conviene indicar que existe una “*Instrucción para el deslinde y amojonamiento del dominio público marítimo-terrestre*” elaborada por la Dirección General de Costas en fecha 10 de julio de 1991, que ha servido de guía, tanto a los funcionarios encargados de dichos expedientes como a los técnicos y letrados que hemos intervenido desde fuera en aquellos, a través de asistencias técnicas de apoyo. El objeto de la Instrucción era concretar «*los diferentes elementos que constituyen el acto administrativo del deslinde, así como los aspectos formales del procedimiento, dando instrucciones para homogeneizar las actuaciones en los diversos tramos de costa*» (Capítulo I, 1 Objeto de la Instrucción). Posteriormente, en noviembre de 2005 se elaboraron por el Ministerio de Medio Ambiente unas «*Instrucciones para la tramitación de expedientes de deslinde*» que, igualmente han sido seguidas y empleadas por todas las Demarcaciones de Costas y por las asistencias técnicas contratadas para apoyo a la tramitación de esos expedientes.

Por otro lado, desde el punto de vista técnico, el Ministerio de Medio Ambiente, en enero de 2006, elaboró unas «*Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre*» a las que antes me he referido. Si bien es cierto que dichas Instrucciones Técnicas se facilitaron a los agentes intervinientes por parte de la Administración cuando ya se había deslindado el 72 % del litoral, también lo es que resultaban del todo indispensables para «*acabar con la indefinición de los deslindes, situación que causa graves perjuicios, tanto para los particulares afectados, como para el medioambiente*», como decían las propias Instrucciones. A lo anterior se añadía que el Plan Nacional de Deslindes de mayo de 2004 implicaba «*un compromiso de mejora en la “calidad” de los mismos, con la elaboración de estudios técnicos que justifiquen perfectamente una línea de deslinde consistente*». Lo cierto es que la modificación de la LC en el año 2002 limitando el plazo de tramitación de los expedientes a 24 meses, junto con el objetivo de finalización de los deslindes marcado en el Plan Nacional de Deslindes (2004-2008), supuso un incremento significativo de los procedimientos desde el punto de vista presupuestario y técnico que obligó a la Administración a “correr”. Para ello había que contar, tanto con unas instrucciones precisas desde el punto de vista formal, procedimental, como desde el punto de vista técnico. Y a estos dos objetivos respondieron las Instrucciones a las que ya he hecho referencia.

La experiencia nos dice que lo que primero que hay que afrontar a la hora de proceder al deslinde es determinar el tramo de costa concreto que se va a ejecutar. Y esto, aunque pueda parecer una cuestión baladí, no es tal. El tramo debe referirse a la longitud de costa que sea necesario o conveniente ejecutar en un mismo procedimiento, en razón de su configuración física, su relación con deslindes aprobados con anterioridad, el número de propiedades colindantes o cualquier otra justificación o circunstancia técnica o administrativa que condicione en el caso concreto. En cualquier caso, y como decía la Instrucción citada, el ámbito territorial de un deslinde no deberá exceder del correspondiente a un término municipal (por tanto, el tramo no puede comprender porciones de costa de más de un término municipal).

1.1.1. Cuestiones generales.

Respecto a la competencia para la realización del deslinde, el art. 11 de la LC establece que para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes, mientras que el art. 110 de la LC atribuye dicha competencia a esa Administración General del Estado. Por otro lado, el art. 113 LC señala que las competencias que la LC atribuye a la Administración del Estado serán ejercidas a través de la estructura administrativa que reglamentariamente se determine.

La tramitación del procedimiento de deslinde debe estar presidida por los aspectos formales garantistas que la Ley 39/2015, en su artículo 34 (y antes el art.53.1 de la Ley 30/1992), exige cuando señala que *«los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido»*. De ahí la importancia crucial de respetar al máximo los trámites y garantías de los interesados en el procedimiento concreto. Como señala PÉREZ GÁLVEZ⁴⁷⁰, el procedimiento de deslinde *«debe acomodarse a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y también se ve afectado por las determinaciones que se suceden a lo largo del mismo»* como resulta de la STS de 28 de septiembre de 2005 (Rec. de casación 5129/2002, F.D.3º) que cita con carácter ilustrativo.

No obstante, el Tribunal Supremo ya se ha encargado de declarar que no toda irregularidad u omisión procedimental del expediente de deslinde causa la nulidad del mismo. Tal y como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012 -recurso nº 408/2010- no se produce indefensión a estos efectos, *«si el interesado ha podido alegar y probar en el expediente cuanto ha considerado oportuno en defensa de sus derechos y postura asumida, como también recurrir en reposición, doctrina que se basa en el artículo 24.1 CE, si hizo dentro del expediente las alegaciones que estimó oportunas»* (STS 27 de febrero de 1991), *«si ejercitó, en fin, todos los recursos procedentes, tanto el administrativo como el jurisdiccional»* (STS de 20 de julio de 1992).

⁴⁷⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, *El nuevo derecho de Costas*, op.cit., p.117-118.

Las SSTs de 18 de marzo de 2002 (Rec. 8653/1995), 15 de julio de 2002 (Rec. 5561/1996) , y 25 de marzo de 2011 (Rec. 1244/2007), calificaron la falta de citación personal a colindantes para operaciones materiales de deslinde en procedimientos de deslinde previstos en la Ley de Costas como defectos formales que sólo determinan la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, y esta indefensión no existe cuando los interesados han podido proponer y practicar las pruebas que a su derecho convenían en vía judicial. En este mismo sentido, la STS de 11 de octubre de 2012 (Rec. 408/2010), antes citada, considera la falta de citación al acto de apeo, de vista y audiencia y notificación del acto aprobatorio de deslinde, como mero vicio formal no invalidante. La más cercana en el tiempo STS de 9 de diciembre de 2015 (Rec. 1737/2014, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate, F.D. 3º) señala al respecto que: *«Al disentir los ahora recurrentes en casación de esta apreciación de la Sala de instancia, no expresan las razones por las que esas omisiones les han impedido o dificultado alegar y probar en defensa de sus derechos o de sus pretensiones, sino que se limitan a indicar que no se ha respetado por la Administración el procedimiento legalmente establecido, circunstancia que, como hemos indicado, acepta la Sala de instancia, si bien, al no haberseles causado indefensión material y reunir el acto los requisitos necesarios para alcanzar su fin, este primer motivo de casación invocado no puede prosperar»*.

A. Planificación.

Por otro lado, la planificación a la hora de emprender el camino de la realización de los expedientes de deslinde es básica, pues, con la debida planificación de plazos, fijando fechas para los principales trámites, se obliga a extremar la diligencia y ahorra trámites y gastos pues se puede, por ejemplo, acumular en un mismo anuncio los trámites de información pública y notificación de apeo (en la práctica se ha hecho pocas veces). La preparación de calendarios para establecer las fechas aproximadas de los diversos trámites del expediente es fundamental y permite tener un control que evita la superación del plazo máximo de resolución. Ejemplo de este tipo de calendarios que se ha usado en la tramitación de los deslindes es el siguiente:

ESTADO DE TRAMITACIÓN EXPEDIENTES DE DESLINDE DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE																									
Provincia: ALMERIA (Zona de levante)																									
EXPEDIENTES		ACTUACIONES PREVIAS				INFORMACIÓN PÚBLICA				PETICIÓN DE INFORMES				ACTO DE APEO 1				ACTO DE APEO 2				PROPUESTA DE AMONIAMIENTO		ORDEN MINISTERIAL DE ATRIBUCIÓN DEL EXPEDIENTE	LONGITUD DEL TRAMO (metros)
Nº	REFERENCIA D.O.C.	REVIS. PROP.	APRUBIC.	INCO	BOP	DAR	AVTD	AVTD	AYTO	JUNTA LOCAL	CANTO	REGISTRO	EDICTO	BOP	ACTO APEO	EDICTO	BOP	ACTO APEO	REVISIÓN PROYECTO D.O.C.	REVISIÓN PROYECTO D.O.C.	TRAMITE AUDIENCIA				
0	DL-0b-AL																							7.400,00	
1	DL-0c-AL	19/05/1998																						7.400,00	
2	C-DL-7-AL	06/07/1993	03/02/1994	23/05/1994	13/06/1994	03/06/1994	25/06/1994	23/05/1994	23/05/1994	23/05/1994	23/05/1994	19/07/1994	27/09/1994	28/09/1994	11/10/1994									8.890,00	
3	C-DL-15-AL	18/05/1994	07/07/1994	27/04/1995	16/06/1995	23/06/1995	15/05/1995	27/04/1995	27/04/1995	27/04/1995	27/04/1995	11/07/1996							13/06/1997	01/06/1997	13/03/1998	11/02/1998		8.300,00	
4	DL-3-AL																							6.700,00	
5	C-DL-8-AL	30/12/1993	03/02/1994	23/06/1994	03/08/1994	05/08/1994	04/07/1994	23/06/1994	23/06/1994	23/06/1994	25/07/1994	14/09/1994	05/12/1994	23/11/1994	15/12/1994									14.600,00	
6	C-DL-4-AL	30/12/1993	03/02/1994	16/08/1994	14/08/1995	19/08/1995	26/11/1994	24/07/1995	24/07/1995	24/07/1995	16/09/1994	09/02/1995												1.250,00	
7	C-DL-23-AL	27/02/1997	06/03/1997	25/03/1997	30/05/1997	12/06/1997			29/04/1997	29/04/1997	29/04/1997	27/07/1997												12.800,00	
8	C-DL-10-AL	30/12/1993	06/02/1994	22/09/1994	18/10/1994	27/10/1994	28/11/1994	22/09/1994	22/09/1994	22/09/1994	22/09/1994	09/02/1995												1.368,43	
9	C-DL-16-AL	23/08/1994	16/11/1994	27/02/1997	01/04/1997	11/04/1997	16/04/1997	03/03/1997	03/03/1997	03/03/1997	29/04/1997													15.200,00	
10	C-DL-13-AL	20/01/1994	09/05/1994	24/07/1995	19/08/1995	22/08/1995			24/07/1995	24/07/1995	24/07/1995	12/07/1996												1.300,00	
11	C-DL-24-AL	27/02/1997	06/03/1997	29/03/1997	03/05/1997	12/06/1997			29/04/1997	29/04/1997	29/04/1997	23/07/1997												9.000,00	

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico debe llevar un archivo actualizado de documentos y planos de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre (art.17.3 RGLC), con fichas individuales, que podrán sustituirse por un

banco de datos susceptible de tratamiento informático, que contendrán los emplazamientos y clases de bienes que lo integran. En el caso del Servicio Provincial de Costas en Almería del que puedo hablar, en los primeros años de realización de los deslindes (año 1994 en adelante), los medios con los que se contaba eran escasos, hasta el punto que tuvimos que preparar una base de datos en formato Access que sirvió para estos fines hasta que el entonces Ministerio de Medio Ambiente puso a disposición de los Servicios Provinciales sus propias aplicaciones internas como la aplicación DUNA que se implantó en el año 2005 como consecuencia de un proyecto que seguía el Plan Director de 2001. En cada Servicio Periférico de Costas se debe llevar un duplicado del correspondiente a su ámbito de actuación, que podrá sustituirse por una conexión informática con el banco de datos anteriormente mencionado. Este registro o archivo será público para los datos que tengan esa consideración de acuerdo con la Ley 27/2006⁴⁷¹ (el art. 13 de dicha ley establece las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental).

⁴⁷¹ *Vide* Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

FICHA DEL DESLINDE	
<u>-IDENTIFICACION DEL DESLINDE</u>	
PROVINCIA.....:	ALMERIA
TERMINO MUNICIPAL.....:	EL EJIDO
TRAMO.....:	DESDE LINDERO OESTE DEL CAMPING MAR AZUL HASTA LA ZONA DE APARCA- MIENTOS DE VEHICULOS A LEVANTE DEL APARTAHOTEL AGUAMARINA DE LA URBANIZACION DE ALMERIMAR (1ª FASE)
BIENES QUE COMPRENDE.....:	DOMINIO PUBLICO MARITIMO TERRESTRE
COORDENADAS U.T.M. EXTREMAS..... :	X=516667,102 Y=4062578,962 X=519747,863 Y=4060684,699
LONGITUD DE LA POLIGONAL EN METROS.....:	4642,54
REFERENCIA DE LA DIRECCION GENERAL.....:	C-DL-17-ALMERIA
<u>-RESUMEN CRONOLOGICO</u>	
FECHA DE INCOACION DEL DESLINDE.....:	19/09/1995
FECHA DE APROBACION.....:	-
FECHA DE AMOJONAMIENTO.....:	-
FECHA DE INMATRICULACION.....:	-
<u>-DESLINDES APROBADOS ANTERIORMENTE</u>	
CLASE: ZMT.....:	OFICIO Nº 72
FECHA DE APROBACION.....:	17/05/1956
<u>-SERVIDUMBRE DE TRANSITO</u>	
LONGITUD DE ANCHURA DE 6 METROS.....:	4642,54
LONGITUD CON ANCHURA MAYOR DE 6 METROS..... :	0
<u>-SERVIDUMBRE DE PROTECCION</u>	
LONGITUD CON ANCHURA DE 20 METROS.....:	3558,73
LONGITUD CON ANCHURA DE 20 A 100 METROS.....:	0
LONGITUD CON ANCHURA DE 100 METROS.....:	1083,81
<u>-RIBERA DEL MAR</u>	
LONGITUD COINCIDENTE CON EL DESLINDE.....:	3366,56
LONGITUD NO COINCIDENTE CON EL DESLINDE.....:	1275,98
<u>-ACCESOS AL MAR</u>	
RODADOS (SI/NO).....:	SI
PEATONALES (SI/NO).....:	SI
<u>-CALIFICACION URBANISTICA DE LOS TERRENOS COLINDANTES</u>	
LONGITUD DE SUELO URBANO.....:	3558,73
LONGITUD DE SUELO URBANIZABLE.....:	0
LONGITUD DE SUELO NO URBANIZABLE.....:	1.083,81

Ficha de deslinde del Exp. EJ-4-AL. Fuente: archivos del doctorando.

B. Plazo para resolución y caducidad del expediente.

Respecto al plazo para la resolución y caducidad del expediente de deslinde, ya he expuesto anteriormente que la Ley 53/2002, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para 2003 introdujo un nuevo párrafo en el artículo 12.1 LC, de tal manera que se estableció un plazo de 24 meses para la notificación de la resolución de los procedimientos de deslinde. Este término o plazo solo afecta a los expedientes incoados con posterioridad al 1 de enero de 2003, fecha de entrada

en vigor de la mencionada Ley 53/2002⁴⁷², pues, al no establecerse un régimen transitorio para la aplicación de esta norma, debía operar por analogía, el criterio contenido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992 (*«A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior»*).

La caducidad del expediente de deslinde por sobrepasar el plazo de 24 meses fue declarada, por ejemplo, en el expediente C-DL- 38 –ALMERIA, tramo de costa comprendido ente el extremo norte de la calle Antonio Machado y las inmediaciones del antiguo cuartel de carabineros junto a la playa de los Bajos de la Romanilla, término municipal de Roquetas de Mar (Almería). La O.M. de 11 de junio de 2008 que aprobó dicho deslinde fue anulada por Sentencias de la Audiencia Nacional⁴⁷³ en las que se declaró:

«Como punto de partida es importante indicar que el procedimiento fue incoado con posterioridad a la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que entró en vigor el día 1 de enero de 2003, y que modifica la Ley de Costas, fijando un plazo de veinticuatro meses a efectos de caducidad.

Por ello, no se trata ahora de que no sea aplicable plazo alguno para la resolución del procedimiento de deslinde, dado que ni la Ley 22/1988, de Costas, ni su Reglamento de ejecución tenían establecido un plazo máximo para la resolución, de acuerdo con lo que ha venido considerando la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 23 de enero de 2007 (Rec. 5837/2003), y cuya doctrina ha sido seguida por esta Sala en todos aquellos procedimientos de delimitación de dominio público incoados bajo la vigencia de la Ley 30/1992, pero antes de su modificación operada por Ley 4/1999, de 13 de enero, y por ello con

⁴⁷² Vide SSAN 28-1-2009 (Rec.347/2006) y 22-10-2009 (Rec.312/2008) y STS 6-5-2010 (Rec. 2842/2006).

⁴⁷³ Vide SSAN de 17-09-2009 (recurso nº 147/2008) y 29-07-2009 (recurso nº 634/2008) ; 24-09-2010 (recurso nº 748/2008), 12-11-2010 (recurso nº 786/2008) y 2-12-2010 (recurso nº 757/2008); 3-02-2011 (recurso nº 754/2008), 1-04-2011 (recurso nº 68/2009), 14-04-2011 (recurso nº 750/2008), 18-04-2011 (recurso nº 108/2008), 29-04-2011 (recurso nº 749/2008), 24-06-2011 (recurso nº 433/2009), 15-09-2011 (recurso nº 742/2008), 11-11-2011 (recurso nº 105/2008), 17-11-2011 (recurso nº 755/2008) y 20-01-2012 (recurso nº 593/2010).

anterioridad al 14 de abril de 1999. Y tampoco nos hallamos ante un supuesto en el que deba aplicarse el plazo de seis meses que establece la STS 6-5-2010 (Rec. 2842/2006) para los procedimientos de deslinde iniciados a partir del 14 de abril de 1999 y antes de la vigencia de la Ley 53/2002, ocurrida el 1 de enero de 2003. Resulta que el presente procedimiento de deslinde se inició con fecha de 19 de mayo de 2004 y, por tanto, como se ha indicado, tras la entrada en vigor de la reforma de la Ley 22/1988, de Costas, llevada a cabo por Ley 53/2002, que introduce un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 12 de aquella, con la siguiente redacción "El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses"».

Otro tanto ocurrió con el tramo de costa comprendido entre la zona del aparcamiento de vehículos a levante del Apartotel Aguamarina de la Urbanización Almerimar (1ª Fase) y la Urbanización de Playa Serena (excluida), términos municipales de El Ejido y Roquetas de Mar (Almería). La O.M. de 13 de diciembre de 2007 fue anulada, igualmente, por caducidad del expediente, caducidad que ratificó el Tribunal Supremo por STS de 30 de enero de 2013⁴⁷⁴, y ello a pesar de que en este expediente se había ampliado el citado plazo en 24 meses mediante resolución de la Dirección General de Costas de fecha 6 de marzo de 2006, al amparo del artículo 42.6 LRJPAC⁴⁷⁵ que permite la ampliación del plazo, hasta un máximo de otros 24 meses, con carácter excepcional. En este caso, el procedimiento de deslinde fue incoado el 18 de junio de 2004 por el Servicio Provincial de Costas de Almería, y la Orden resolutoria del mismo no se dictó hasta el 13 de diciembre de 2007, esto es, una vez transcurrido, por tanto, con exceso, el mencionado plazo de veinticuatro meses previsto en el citado artículo 12.1 de la LC.

⁴⁷⁴ Vide STS de 30 de enero de 2013 (Rec. 6753/2009), Id Cendoj: 28079130052013100032.

⁴⁷⁵ Vide art. 42.6 LRJPAC: «Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles. De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento».

El Alto Tribunal en la sentencia citada da la razón al recurrente y considera que la ampliación de plazo de tramitación no fue legal en base a lo siguiente:

«Pues bien, tiene razón la parte recurrente en su alegación de que es ilegal la ampliación del plazo de notificación y resolución del expediente de deslinde en "veinticuatro meses", efectuada en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2006, teniendo en cuenta el carácter excepcional de la ampliación del plazo que se contempla en ese artículo 42.6 y que en este caso no se ha acreditado que se hubieran agotado todos los medios a disposición posibles, no conteniendo tampoco esa Resolución una motivación adecuada de dicha ampliación. En este sentido ha de destacarse que en esa Resolución se hace referencia, en los Antecedentes de Hecho, (I) a la fecha de incoación del expediente de deslinde (el 18 de junio de 2004); (II) a la fecha en que se solicitó por el Servicio de Costas de Almería mediante escrito de 20 de enero de 2006, a la Dirección General de Costas que habilite los medios personales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo, medios que ese Servicio estima en un mínimo de tres Técnicos con experiencia en la materia, y ello por la gran longitud del expediente de deslinde y la gran cantidad de interesados. También se hace mención a que en ese escrito de dicho Servicio se solicitaba la aplicación del párrafo 2º del mencionado artículo 42.6. En sus Consideraciones esa Resolución se limita (1) a reproducir ese artículo 42.6; 2) a afirmar, sin mayores explicaciones, que "No es posible habilitar medios personales por el Servicio de Costas de Almería"; 3) a señalar que "Teniendo en cuenta la gran longitud del tramo deslindado y el gran número de afectados, procede la aplicación de lo previsto en el artículo 42.6 ampliando el plazo de resolución y notificación". En el punto 4) se hace mención a que el Servicio Jurídico de este Ministerio ha informado favorablemente. Como se ha adelantado, no es una adecuada motivación para la ampliación del plazo "la gran longitud del tramo deslindado" que se menciona en esa Resolución de 6 de marzo de 2006 para justificar la ampliación del plazo que en ella se establece, pues esa longitud ya se conocía ---y también podía deducirse que los afectados eran numerosos, precisamente por esa longitud--- por el Servicio de Costas de Almería cuando se propuso mediante escrito de 30 de noviembre de 2003 , se-

gún consta en el expediente remitido --vigente ya el plazo de "veinticuatro meses" establecido en el artículo 12.1 de la LC por la citada Ley 53/2002, de 30 de diciembre---, el deslinde de referencia en el tramo de que se trata y se autorizó por la Dirección General de Costas por Resolución 30 de octubre de 2003. La ampliación del plazo que se contempla, con carácter excepcional, en el tantas veces citado artículo 42.6 LRJPA, no puede justificarse en circunstancias del propio deslinde que ya existían cuando se inició el procedimiento, pues en ese momento ya sabía la Administración que tenía un plazo impuesto por la ley de "veinticuatro meses" para notificar la resolución del procedimiento.

Además, en la Resolución de 6 de marzo de 2006 no se acredita que se hayan agotado todos los medios a disposición posibles que justifique la excepcionalidad de la ampliación del plazo que en la misma se contiene, como establece el artículo 42.6 de la LRJPA, pues no basta la mera afirmación, sin mayores precisiones, que se contiene en esa Resolución de que "No es posible habilitar medios personales para el Servicio de Costas de Almería".».

Es decir, la justificación de la ampliación del plazo de resolución del expediente de deslinde debe ser motivada y acreditada suficientemente por la Dirección General de Costas, sin que sirvan justificaciones vagas o estereotipadas. En cualquier caso, en el supuesto de que el Servicio Periférico correspondiente advirtiera que alguno de los expedientes que se encuentran en tramitación, de los incoados con posterioridad al 1 de enero de 2003, no pueda ser terminado en plazo. Debe elevar consulta a la Dirección General de Costas para que esta resuelva lo procedente en el caso concreto.

Conviene precisar que si el procedimiento de deslinde se sigue a instancia de persona interesada no procede nunca la resolución declarando la caducidad del expediente⁴⁷⁶, con independencia de la fecha de incoación, pues la falta de resolución del procedimiento para estos supuestos genera el denominado silencio administrativo que

⁴⁷⁶ Vide STS 2 de junio de 2004, nº de Recurso 5086/2002, Id Cendoj: 28079130052004100324: «[...]el procedimiento de deslinde tiene como finalidad la protección del interés general en declarar o constatar el dominio público marítimo-terrestre definido por la Ley, e incluso, en los procedimientos iniciados a instancia de los particulares, el artículo 92.4 de la repetida Ley 30/92 prevé la inaplicabilidad de la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuese conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, razones que, como ya declaramos en nuestras dos Sentencias anteriores, no permiten que prospere el primer motivo de casación alegado».

otorga al administrado la posibilidad de recurrir en vía administrativa o contencioso administrativa; silencio que, en estos casos, se considera negativo, puesto que, como indica el art. 241 LPAC, el silencio *«[...] tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos [...] cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente [...]»*.

C. Los interesados.

En cuanto a los interesados en el procedimiento de deslinde debemos considerar como tales a los que define el artículo 4 LPAC, es decir: a) quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte y c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. Añade el citado artículo, en su apartado 2, que *«Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca»*. En el caso del procedimiento de deslinde cobra singular importancia este apartado por cuanto es común y frecuente que en el expediente comparezcan asociaciones ecologistas y otras organizaciones cuyos intereses consisten en la protección medioambiental y que, sin lugar a dudas, tienen ostentan un interés legítimo que se ve afectado por la resolución del deslinde.

El Consejo de Estado, en su Dictamen de 17/09/2014, número de expediente: 705/2014 (Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas criticaba que mientras que el artículo 12 de la LC sigue refiriéndose a *«los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados»*, y habla de *«la relación de propietarios afectados»* a efectos de la notificación (para la certificación de titularidad), el Proyecto de Reglamento sometido a su consulta se refería, en su

artículo 21, a que «*En el procedimiento serán oídos los propietarios colindantes y demás afectados, previa notificación, así como las personas que acrediten la condición de interesados*», en el art. 22 a «*titulares individuales*» y en el art. 25 a «*los propietarios colindantes y demás afectados*». Concluía el órgano consultivo diciendo que:

«Debe definirse claramente cuáles son los propietarios "afectados" y qué derechos de notificación personal les asiste y quienes son interesados (solo los personados o aquéllos que tienen cargas inscritas a su favor en el Registro, o ambos) y qué derechos asisten a unos y otros, una vez identificados, a la notificación personal, cuidando que siempre se establezca dicha obligación de notificación personal para todos ellos para evitar incoherencias tales como que se notifique a los interesados (personados) todo menos la práctica del apeo, aunque puedan concurrir y hacer alegaciones incluso en el acta, y que no quede nada claro si quienes tienen derechos distintos del de propiedad inscritos en el Registro, una vez sean identificados, tienen o no obligación de ser notificados individualizadamente para que decidan si se personan como interesados, salvo que se pretenda que la relación del Registro no sirva para nada porque ni son propietarios colindantes o afectados ni son siquiera simples afectados o interesados...o. lo que es más grave, minimizar las consecuencias de que haya ausencias o errores en dichas identificaciones por no llevarse a cabo un trabajo minucioso y detallado por los Registradores, lo que de ninguna de las maneras puede justificar esa confusión en la delimitación de su función en la identificación de titulares con claros derechos a ser notificados del deslinde desde su incoación misma».

En cierto modo las recomendaciones del Consejo de Estado fueron recogidas en el texto final del Reglamento de 2014 puesto que en el artículo 21 se dice que «*En el procedimiento serán oídos los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo-terrestre y los colindantes, previa notificación, así como las personas que acrediten la condición de interesados, teniendo tal consideración las organizaciones legitimadas al amparo del artículo 2.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio*⁴⁷⁷». En mi

⁴⁷⁷ El mencionado artículo 2.2. de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), considera como personas interesadas «a) *Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en*

opinión hay que estar a una concepción más amplia del concepto de interesado para no crear indefensión de clase alguna. Una cosa es la concepción de la condición de interesado a la que se refiere la Ley 27/2006, que se engloba dentro del marco del derecho de información en materia de medio ambiente y otra es la concepción de interesado en el expediente de deslinde de la ley de costas que va más allá del simple derecho a la información en el expediente. El hecho, por ejemplo, de que no conste inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad su puede ser excusa para que no se les considere interesados en el procedimiento. Es usual que aparezcan en el expediente determinadas personas con un título no inscrito que afecta a un inmueble situado dentro del DPMT y, en mi opinión, ha de entenderse también con ellos el expediente, aunque no se personen en el mismo. Es decir, se deben considerar también interesados a los titulares de derechos sobre inmuebles que se incluyan en el DPMT según la delimitación provisional por cualquier título administrativo, registral o catastral, así como a los ocupantes sin título⁴⁷⁸. Es frecuente que comparezcan interesados aportando contratos públicos o privados, recibos de IBI, catastro, asientos de presentación en el Registro de la Propiedad, fotocopias de planos antiguos, etc., de tal manera que ha de

el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de esta Ley».

⁴⁷⁸ Vide SAN de 20 de marzo de 1998, Rec. N° 1931/1994, Id Cendoj: 28079230011998100846: «La misma suerte han de correr las alegaciones sobre irregularidades en la tramitación del expediente en el sentido de que no fue citado el interesado a la práctica del apeo y omisión del trámite de audiencia, porque aunque ello pudiera ser así, tales omisiones no pudieron generar indefensión de los derechos del interesado, -auténtica razón que ha de valorarse a la hora de poder decretar la nulidad de los actos por defecto de forma-, porque tuvo ocasión de alegar y de aportar pruebas en varias ocasiones a lo largo del expediente y suficiente conocimiento de lo ocurrido en los actos de deslinde. Así consta un escrito con Registro de Entrada en el Ministerio el día 13 julio de 1992, y otro fechado el día 29 de junio de 1993, con sello de Certificado de Correos de 29 de julio de 1993 y con entrada en el Registro General del Ministerio el día 2 de agosto, en el que el hoy recurrente alegó cuanto estimó oportuno y conveniente a la mejor defensa de sus derechos e intereses, haciendo constar expresamente que ha tenido conocimiento de la apertura de un plazo de audiencia en el expediente C-DL56-Asturias. Además no puede olvidarse que el actor no es propietario de bienes afectados por el deslinde, sino titular de una concesión administrativa otorgada por Orden Ministerial de 1941 a D. Carlos Daniel "para ocupar una parcela en la playa de San Pedro, término municipal de Soto de Luiña, para la construcción de un edificio destinado a vivienda". Y que el art. 22 del Reglamento General de Costas señala que se citará sobre el terreno a los titulares individuales o a los representantes de las comunidades de propietarios de las fincas colindantes para mostrarles la delimitación provisional del dominio público mediante su apeo. Pues bien, el recurrente, ni tiene la condición de propietario ni de colindante para ser citado obligatoriamente para el acto del apeo».

tenérseles por interesados *ad cautelam* porque, en cualquier caso, siempre se podría defender que comparecen en ejercicio de la acción pública (artículo 109 LC) ⁴⁷⁹.

Nadie puede actuar en nombre de otro sin estar autorizado para ello o tener por ley su representación legal (art. 1259 CC en relación con el art. 5 LPAC) aunque ha de presumirse siempre que ostenta la representación para los actos de mero trámite (art. 5.3 LPAC). Por tanto, en el expediente de deslinde puede comparecer cualquier persona en nombre de otro, debidamente representada, para formular solicitudes, alegaciones o entablar recursos. Si no acreditara debidamente la representación se le ha de requerir para que la aporte en el plazo de 10 días y subsane y si no lo hiciere se habrá de entender no realizada la actuación en nombre de otro (art.5.6 LPAC).

D. Las notificaciones.

Desde el punto de vista del procedimiento de deslinde es básico cumplimentar, en cuanto a las debidas y correctas notificaciones, todo lo dispuesto en el artículo 42 de la LPAC, tanto para la convocatoria para el acto de apeo como para la audiencia en el expediente y la notificación de la Orden Ministerial que aprueba el deslinde.

En este punto conviene recordar que la franja litoral se encuentra ocupada por números inmuebles cuyos titulares no son sólo ciudadanos residentes en España, sino que, lógicamente, son números los extranjeros propietarios de inmuebles que ocupan, en muchos casos, solo unos meses al año. Esta circunstancia supone un verdadero inconveniente a la hora de la notificación de los trámites del procedimiento de deslinde. De ahí que el entonces MOPTMA dirigió en fecha 14 de marzo de 1995 una circular a todos los Servicios Periféricos de Costas sobre el «*procedimiento a seguirme el trámite de notificación a ciudadanos con domicilio en el extranjero*» como consecuencia de

⁴⁷⁹ Vide STS de 26 de noviembre de 2008, Recurso: 5875/2004, Id Cendoj: 28079130052008100783: «[...] la acción pública ejercitada viene claramente reconocida en el citado artículo 109 de la Ley de Costas y en el artículo 202 de su Reglamento, según lo ha interpretado esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de fechas 18 de noviembre de 2003 (recurso de casación 8111/1999) y 9 de junio de 2004 (recurso de casación 875/2002)».

«*dificultades surgidas en la práctica de las notificaciones a extranjeros*» como consecuencia de que las representaciones extranjeras (embajadas o consulados) en España de varios países «*remitieron diversos escritos indicando que no podrían efectuar las notificaciones a los interesados que se les había solicitado, por tener éstos su último domicilio conocido en uno de aquellos países, por alguna de las siguientes razones: no disposición de tablón de anuncios; no disposición de las direcciones precisas; incompatibilidad del trámite indicado con las normas de derecho internacional*». A dicha circular se le adjuntaba Informe del Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio, Informe 47/94, de 2 de marzo de 1995, en el que concluía que debía ser aplicado el Convenio Europeo sobre notificación en el extranjero de documentos en materia administrativa, hecho en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1977 (BOE de 2 de octubre de 1987) cuando el interesado sea nacional de alguno de los países firmantes, es decir, mediante notificación a través de la Autoridad Central (en el caso de España es la Dirección General de Asuntos Consulares), notificación por Funcionarios consulares o notificación por correo. En el caso de que no fuese nacional de país firmante, le será de aplicación las disposiciones generales contenidas en la LRJPAC (hoy Ley 39/2015). Cuando se desconozca el domicilio del interesado y este sea extranjero (bien de país firmante del Convenio o bien nacional de un tercer país) la notificación ha de realizarse mediante publicación en el tablón de anuncios del Consulado de España en el país correspondiente, de conformidad con la ley de procedimiento administrativo. En cualquier caso, el dictado Informe señalaba que la referencia efectuada a «*consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente*» a la que se refería el art. 59 (hoy art. 44 LPAC) puede entenderse hecha a la de la Embajada Española en el correspondiente país extranjero.

Las notificaciones mediante publicación (artículo 45 LPAC, en relación con el artículo 21 RGLC), sobre posibles interesados desconocidos o aquellos conocidos para los que no puede practicarse o ha resultado infructuosa la notificación personal, se harán siempre en el Boletín Oficial de la Provincia en la que radica el Servicio Periférico de Costas y se hará en el Boletín Oficial del Estado cuando se trate de la notificación de la Orden Ministerial de aprobación del deslinde (art. 26 RGLC).

La notificación a la Comunidad de Propietarios es suficiente para entender que se ha notificado a los propietarios individuales interesados (art. 22 RGLC)⁴⁸⁰, siempre y cuando estén aquellas debidamente constituidas, pero eso no impide que, si se presentara y compareciera de forma personal cualquiera de los propietarios individuales de la Comunidad, no haya que entender con él todos los tramites del procedimiento.

1.1.2. Actuaciones previas.

A. Investigación inicial de colindantes y afectados.

Con carácter previo a la delimitación provisional del DPMT hay que llevar a cabo una investigación de los interesados en el procedimiento, tanto de los colindantes con la delimitación provisional como del resto de interesados necesarios por ser titulares de derechos sobre inmuebles que quedarían incluidos en el dominio público como ya he indicado anteriormente.

⁴⁸⁰ Tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo han avalado la validez de la notificación a la Comunidad de Propietarios. *Vide* SAN de 17 de septiembre de 2009, Rec. N° 542/2007, Id Cendoj: 28079230012009100453 indica: «*En el caso presente resulta plenamente acreditado que se ha llevado a efecto la notificación a la Comunidad de Propietarios ahora recurrente con lo que se entiende que el conocimiento de cada uno de los propietarios ha sido posible, sin que ningún precepto exija la notificación individualizada a cada uno de los miembros de la Comunidad. En cualquier caso, la falta de notificación individualizada resulta suficientemente justificada por lo que señala el informe emitido en fase de prueba del que resulta que la anotación registral hace referencia a la EDIFICIO000 y por lo que la administración de costas no podía efectuar notificaciones individualizadas, tal como pretende la parte recurrente. Por lo demás, la notificación a la Comunidad de Propietarios garantiza su intervención en el procedimiento y, en todo caso, evita que se pueda producir indefensión y permite entender que se han garantizado los derechos de los ahora recurrentes*». En igual sentido *Vide* STS de 12 de abril de 2012, Rec. n° 6459/2009, Id Cendoj: 28079130052012100255 que concluye: «*Pues bien, aunque no hay constancia de que todos los miembros de la comunidad de propietarios tuviesen ese conocimiento, lo cierto es que no cabe considerar que la Administración no actuase con la diligencia debida a la hora de identificar a los propietarios, en términos del artículo 12.2 de la Ley de Costas y 22 de su Reglamento. En efecto, consta en el expediente la solicitud de datos a la Gerencia del Catastro, al Ayuntamiento de Marbella y al Registro de la Propiedad; y según señala la sentencia de instancia, a tenor del informe emitido en fase de prueba, resulta que la anotación registral hace referencia a la Urbanización EDIFICIO000, por lo que la Administración de Costas no pudo realizar notificaciones individualizadas a los propietarios. Por tanto, no cabe imputar a la Administración haber incurrido en defectos de forma o de procedimiento generadores de indefensión. En fin, el planteamiento del motivo incurre en cierta contradicción, pues si la recurrente aduce que la comunidad de propietarios -a cuyo Presidente se comunicó la tramitación del procedimiento de deslinde- carecía de legitimación para defender los derechos individuales de los propietarios, no se explica que sea ahora la propia comunidad -y no los propietarios individuales- quien pretende hacer valer la indefensión de éstos como causa de nulidad del deslinde*».

Para ello, en primer lugar, se han de identificar los inmuebles afectados, generalmente mediante su identificación catastral, con su referencia, y aportando el plano catastral al expediente o levantando plano parcelario, basándose en el catastral. Y ello porque el actual art. 12.2 de la LC establece que se «*garantizará la adecuada coordinación entre los planos topográficos empleados en la tramitación del procedimiento y la cartografía catastral*». El empleo de los datos de catastro «*aporta seguridad jurídica a las relaciones que se desarrollan en el entorno litoral, pues, como es conocido, se trata de un registro administrativo de bienes inmuebles, de carácter obligatorio, en el que entre otros datos descriptivos se recogen las características físicas de los mismos. [...] evitando que se planteen dudas sobre el bien inmueble, o sus características*»⁴⁸¹. Cuando se vaya a solicitar la incoación del expediente, este trabajo ha de estar avanzado, por lo que, con anterioridad a la solicitud de incoación, se ha tenido que pedir ya al Catastro el plano y los datos de las fincas afectadas:

ASUNTO
<p>EXPEDIENTE DE RATIFICACION Y NUEVO DESLINDE PARCIAL DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE DEL TRAMO DE COSTA COMPRENDIDO ENTRE EL BARRANCO DE SAN TELMO Y LA MARGEN IZQUIERDA DE LA RAMBLA DE BELEN, TERMINO MUNICIPAL DE ALMERIA.</p>
<p>A fin de efectuar las notificaciones a los interesados en el expediente de deslinde de referencia, se acompaña copia de plano, compuesto por cinco(5)hojas a escala 1:2000, en el que se representa la delimitación provisional del dominio público marítimo-terrestre y su zona de protección, para que pueda ser facilitada a este Servicio de Costas la relación de titulares de las fincas colindantes o afectadas por el deslinde, con sus respectivos domicilios.</p> <p>EL JEFE DEL SERVICIO PROVINCIAL DE COSTAS.</p>

Ejemplo de solicitud de colaboración a Catastro para la recopilación de información.

Fuente: archivos del doctorando.

Si el Catastro no proporciona la información o tarda mucho en hacerlo, el personal del Servicio Periférico o de la asistencia técnica contratada debe personarse en las oficinas de la Gerencia de Catastro para obtener esos datos. Actualmente, me consta -

⁴⁸¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, “El nuevo derecho de Costas”, o,cit., p.134.

pues en los últimos tiempos se hizo así-, el Catastro proporciona al Servicio de Costas una clave temporal e intransferible para acceder telemáticamente a los datos de Catastro y obtener de esta forma lo necesario (el acceso y finalidad de los datos catastrales quedan registrados cada vez que se utiliza)⁴⁸².

	Ministerio de Medio Ambiente Dirección General de Costas	Hermanos Machado, 4. 04071 Almería Fax 950 - 26 60 27 Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39
Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo Servicio Provincial de Costas en Almería		
<p style="text-align: center;"><u>ACREDITACION PARA OBTENCION DE DATOS PARA DESLINDE</u></p>		
<p>La empresa GEOMAP,S.A. es adjudicataria de un contrato de Asistencia Técnica para la realización de los trabajos de Deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre en el tramo de costa comprendido entre el Límite con la provincia de Murcia y el Puerto de Almería.</p>		
<p>A fin de poder obtener los datos necesarios para la realización de dichos trabajos se solicita de ese Organismo la colaboración necesaria para que se efectúen las consultas oportunas.</p>		
<p>La persona acreditada de la citada empresa es la siguiente:</p>		
<u>Apellidos y nombre</u>	<u>D.N.I.</u>	
Vivas Puig , Federico	27.508.694-G	
<p style="text-align: right;">Almería, Septiembre de 1999. EL JEFE DEL SERVICIO PROVINCIAL DE COSTAS</p>		

Ejemplo de solicitud de colaboración a Catastro o Ayuntamiento para la recopilación de información.


Fuente: archivos del doctorando.

Igualmente, una vez incoado el expediente, se recaba del Ayuntamiento correspondiente al tramo de deslinde en cuestión la relación de titulares de los inmuebles

⁴⁸² El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario en su artículo 53, establece que los órganos de las Administraciones e Instituciones Públicas al que se refiere podrán consultar y obtener certificados por medios telemáticos de los datos de los bienes inmuebles obrantes en la Base de Datos Nacional del Catastro, previa autorización de la Dirección General del Catastro, con las limitaciones que en la misma se señalen.

colindantes o incluidos en dominio público, remitiéndole copia del plano de delimitación provisional, y solicitando que se indiquen los domicilios para notificaciones a los interesados, tal y como establece el art. 22.2.c RGLC: «*Asimismo, se solicita de ese Excmo. Ayuntamiento la relación de titulares de las fincas colindantes con la zona delimitada provisionalmente, y sus domicilios a efectos de notificaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 c) del citado Reglamento*». A lo anterior se puede añadir que el Ayuntamiento facilite los datos en soporte informático que permita su tratamiento posterior a efectos de notificaciones:

Al mismo tiempo, se solicita del Catastro la misma información, pero esta vez remitiéndole los propios datos extraídos previamente de sus archivos y, si no contesta de forma expresa, se entenderá que está conforme con dicha información:

	Ministerio de Medio Ambiente Dirección General de Costas	Hermanos Machado, 4. 04071 Almería Fax 950 - 26 60 27 Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39	
	Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo Servicio Provincial de Costas en Almería		
FECHA: 18/11/99	DESTINATARIO		
SU/REF:	CENTRO DE GESTION CATASTRAL Y COOPERACION TRIBUTARIA		
NUESTRA/REF: DL-3-AL	C/ General Tamayo,21 04071-ALMERIA		
ASUNTO			
SOLICITUD DE DATOS DE PROPIETARIOS AFECTADOS EN EL EXPEDIENTE DE DESLINDE DEL DOMINIO PUBLICO-MARITIMO-TERRESTRE EN EL TRAMO DE COSTA COMPRENDIDO ENTRE LA BARRIADA DE CABO DE GATA Y EL LIMITE COMUN DE LOS TERMINOS MUNICIPALES DE ALMERIA Y NIJAR, T.M. DE ALMERIA.			
En relación con la tramitación del expediente de deslinde de la referencia se solicita de ese Centro de Gestion Catastral se expidan las cédulas catastrales correspondientes a las parcelas cuya referencia a continuación se señala:			
<u>RUSTICA:</u>			
<u>Polígono 82</u>	<u>Parcelas</u>		
		1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 42, 43, 44.	
<u>URBANA:</u>			
<u>Cabo de Gata</u>			
73123-01	73113 (manzana completa)	74110-05	74101-04
74102-08,09	75101-11	74109-05	74104-02
74105-04	74093-04,05	75090-01	75093-09,12
75099-11	75097-02,03	76089-01	

Ejemplo de solicitud a Catastro. Fuente: archivos del doctorando.

El cruce de datos de Catastro y Ayuntamiento es fundamental y deben considerarse interesados a todos los que figuren en cualquiera de las dos relaciones.

Una simple muestra de las diversas actuaciones necesarias con carácter previo a la propuesta de deslinde sería la que se describe a continuación. Fue realizada por este doctorando en el año 2000 en la provincia de Huelva en relación con el tramo de costa de unos 3.918 metros de longitud, en la margen derecha del río Tinto, comprendido desde el límite con el término municipal de Huelva hasta el límite con el término municipal de Trigueros, en el término municipal de San Juan del Puerto (Huelva):

1.- Entrevista con la Gerente de Catastro de Huelva solicitándole permiso para trabajar sobre los planos catastrales correspondientes.

2.- Investigación de propietarios catastrales en la Gerencia del Catastro de Huelva: Toma de datos de referencias de las fincas afectadas, así como marcado sobre planos de las parcelas de Catastro.

3.- Redacción de escrito de Costas a la Gerencia de Catastro solicitándole formalmente los datos de los titulares previamente comprobados, así como copia de los planos correspondientes.

4.- Entrevista con la responsable de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Huelva con el fin de conseguir datos sobre colindantes que obraran en su poder: se consiguen planos de la zona de la Punta del Sebo (de la que no se tenía cartografía), así como datos de colindantes de la zona urbana.

5.- Entrevista con la responsable de Contribución del Ayuntamiento de Huelva con el fin de que se nos facilitara datos de propietarios que obraran en poder de esa Corporación: se consigue listado de propietarios aunque incompleto ya que no les constan los correspondientes a fincas que no pagan contribución territorial.

6.- Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento de Trigueros para poder revisar el Catastro de Rústica de dicho Ayuntamiento: se consiguen los datos demandados (trabajo en el mismo Ayuntamiento).

7.- *Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento de San Juan del Puerto a los mismos fines que el punto anterior: se consigue la información solicitada (trabajo en el mismo Ayuntamiento).*

8.- *Visita de campo en la que se consiguen algunos datos sobre propiedades preguntando a vecinos y otros.*

9.- *Entrevista con el Registrador de la Propiedad de Huelva para que permita el acceso a los libros: lo deniega aunque se consigue que este Letrado pueda acceder a las fichas-índice de titulares con el fin de extraer el mayor número posible de datos registrales en función del paraje correspondiente a la finca.*

10.- *Visita a la Autoridad Portuaria de Huelva en la que se consiguen los planos correspondientes a la zona de servicio portuaria que posteriormente es remarcada en nuestra cartografía.*

11.- *Entrevista en la Demarcación de Costas de Huelva para solicitar información sobre las concesiones existentes en la zona, así como para comentar la negativa del Registrador al examen directo de los Libros del Registro.*

12.- *Retintado en limpio y sobre nuestra cartografía de las fincas catastrales afectadas.*

13.- *Elaboración de base de datos en Access 97 con los datos de los propietarios conseguidos.*

Con esta investigación de interesados (Catastro y Ayuntamiento) el Servicio periférico correspondiente ya habría cumplido con su obligación legal y habría cumplimentado las exigencias reglamentarias en lo que se refiere a la investigación de interesados. Y es que, aun cuando esta relación no contuviera la totalidad de los interesados o fuera errónea, el deslinde no sería nulo por esta causa. Así lo ha dictaminado la Audiencia Nacional en diversas sentencias⁴⁸³.

⁴⁸³ Vide SAN de 2 de noviembre de 2001, Rec. 2782/1994, Id Cendoj: 28079230012001100120: «Doctrina que se complementa con la contenida en la SAN (1ª) de 11 de junio de 1999 (Rec 2768/1994) donde se razona que: "Como señalábamos en la repetida sentencia de 4 de junio, la Administración ha actuado en el expediente sobre la base de los antecedentes suministrados por el Ayuntamiento tal y como ordenaba el artículo 12 del Reglamento de la Ley 28/69, razón por la cual no es admisible integrar un supuesto de nulidad de pleno derecho sobre la base del artículo 47.1.c) pues si bien esa

Sin embargo, esa relación de interesados debe completarse con la investigación de titulares registrales partiendo de la base de aquella. Hay que tener en cuenta que la relación inicial (catastral) debe remitirse al Registro de la Propiedad para que el Registrador manifieste su conformidad o formule las observaciones que considere oportunas. Por tanto, también la investigación previa en el Registro de la Propiedad es fundamental y debe hacerse personándose en las dependencias del Registro de la Propiedad pues resulta imposible hacerlo a través de solicitudes de notas simples en función de la relación catastral obtenida previamente. Hay que tener en cuenta que, aunque el artículo 22.2.c) RGLC dice que la relación de propietarios con su domicilio respectivo es la que debe remitirse al Registro de la Propiedad, con solo esa información el Registrador normalmente no puede hacer las observaciones exigidas al no disponer de información suficiente. Necesitaría de las referencias registrales de los inmuebles para poder pronunciarse. Por otro lado, el personal del Registro no puede –ni le corresponde– entretenerse en comprobar si las fincas registrales concretas que les aparecen a nombre del titular concreto lindan o no con “mar”, “dominio público marítimo-terrestre”, “zmt”, o cualquier otra referencia que permita deducir que se trata de la finca registral correcta. Ni mucho menos hacer una composición de fincas sucesivas, lindero a lindero.

A este respecto las *Instrucciones a seguir por los Servicios Periféricos de Costas en las actuaciones a llevar a cabo ante los Registros de la Propiedad en aplicación de la legislación de costas* dictadas por el Director General de Puertos y Costas de 29 de mayo de 1991 establecían:

«En caso de iniciarse la tramitación de un expediente de deslinde y al objeto de averiguar los titulares registrales afectados, cuando no exista constancia feh-

notificación puede ser tenida como trámite esencial a la vista de lo que es un deslinde, no queda probado que la omisión de los potenciales interesados se debiera a la actuación indebida de la Administración demandada la cual, a la vista de lo comunicado por el Ayuntamiento, de cara a los recurrentes cumplió mediante la publicidad edictal; cuestión diferente es si tal omisión pudiera integrar un supuesto de anulabilidad del artículo 48.3 de la LPA, para lo cual no basta con una mera infracción formal o procedimental sino que debe haber causado indefensión al administrado, esto es no basta con invocar la mera infracción de una norma de procedimiento sino que debe razonarse y justificarse el concreto perjuicio que esa infracción de una norma haya causado al administrado. A la hora de integrar el concepto que de indefensión exige el citado artículo a efectos anulatorios, debe resaltarse que para que la omisión de un trámite genere ese tipo de indefensión debe haber dejado al administrado en una situación en la que le haya sido imposible alegar o defenderse, con exposición de cuál hubiera sido la situación a la que se podría haberse llegado de cumplirse los requisitos legales”».

ciente de los mismos, una vez obtenida del Ayuntamiento o del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria la relación de titulares de fincas colindantes y sin perjuicio de dar cumplimiento formal al trámite previsto por el art. 22.2.c) del Reglamento, se recabará autorización del Registrador competente para que funcionarios del Servicio Periférico de Costas puedan personarse en el Registro de la Propiedad y consultar directamente los índices y libros del archivo, con el auxilio del personal del Registro, con el objeto de verificar dicha relación. El objetivo es obtener un listado lo más ajustado posible a la realidad de todos los titulares registrales de parcelas afectadas por el deslinde del dominio público marítimo-terrestre. Para ello será preciso conjugar los datos aportados por el Ayuntamiento o por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, os datos planimétricos, la lectura de las descripciones registrales de las posibles fincas afectadas y, en su caso, los que pueda aportar el personal auxiliar del Registro por conocimiento directo».

EILA PROYECTOS,S.A.

C/ Marqués de Villabrágima,37.
Tlfno. 91-373 82 28.
28035-MADRID.

REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Nº 1 DE LORCA

Alameda de los Tristes s/n.

Residencial El Huerto

30800-Lorca (Murcia)

Estimada Sra.:

En relación con la investigación de fincas registrales correspondiente a los titulares colindantes con el Dominio Público Marítimo-Terrestre en el tramo de costa comprendido entre los límites del término municipal de Lorca que esta empresa está realizando para la Demarcación de Costas de Murcia, y tal como quedó con Vdes. D. Federico Vivas Puig tras su paso por esas oficinas en días pasados, adjunto les remitimos relación de fincas con el fin de que se expidan sus correspondientes Notas Simples. Les rogamos que una vez hechas dichas notas nos lo comuniquen por teléfono a fin de su abono y envío a esta empresa.

Sin otro particular y en espera de sus noticias le saluda atentamente

P.D.: Resulta necesario para nuestro trabajo que las Notas Simples incluyan al menos los siguientes extremos: Titular/res, Paraje, Cabida, Linderos y cargas.

Ejemplo de solicitud de notas simples a Registro tras investigación previa.
Fuente: archivos del doctorando.

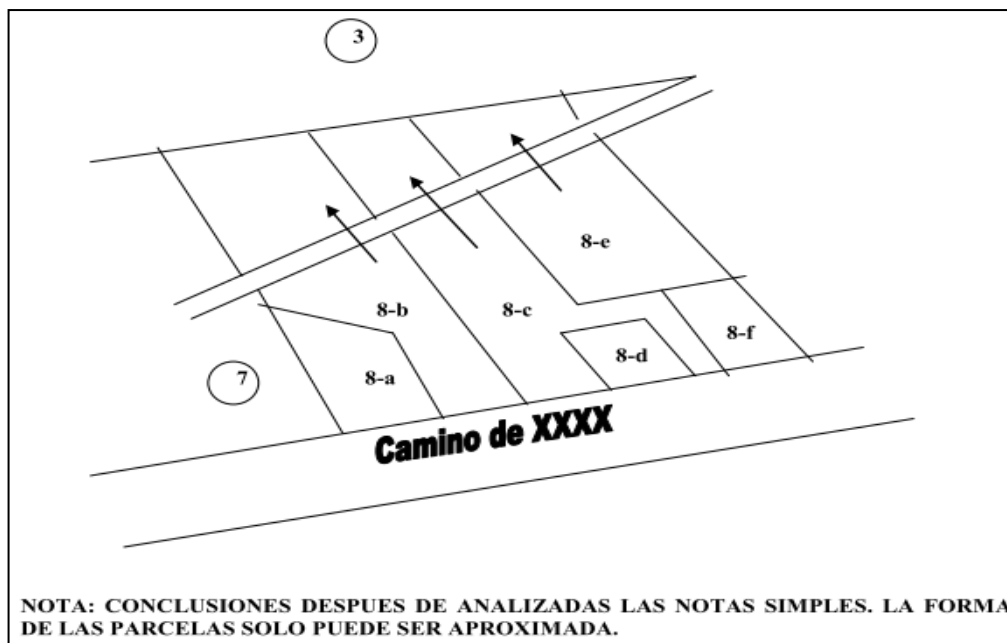
Continuaban señalando las Instrucciones de 29 de mayo de 1991:

«Una vez elaborada dicha relación de fincas y de titulares, se solicitará del Registro certificación o nota simple informativa (esta última será más conveniente en aquellos casos en que aquella relación sea muy extensa: por ejemplo, más de 20 o 30 fincas) comprensiva de la descripción, dominio y cargas de las citadas fincas. Los datos aportados por la certificación serán fundamentales para todas las actuaciones registrales que se soliciten con posterioridad, ya que en la misma se habrán de incluir: descripción literal de la finca, datos registrales de identificación (número, libro, tomo y folio), confirmación de los auténticos titulares registrales de la propiedad de las fincas y relación completa de los titulares de otros derechos reales distintos del dominio recayentes sobre las fincas colindantes. A estos últimos, se ha de notificar, igualmente, la incoación del expediente de deslinde, notificación necesaria para que el deslinde opere su eficacia registralmente».

28020-MADRID.
<p>REGISTRO DE LA PROPIEDAD Nº DE SANLUCAR DE BARRAMEDA</p> <p>Estimado Sr.:</p> <p>En relación con la investigación de fincas registrales correspondiente a los titulares colindantes con el Dominio Público Marítimo-Terrestre en diversos tramos de costa de la provincia de Cádiz que esta empresa está realizando para la Demarcación de Costas de Cádiz, y tal como quedó con Vdes. D. Federico Vivas Puig, tras su paso por esas oficinas en días pasados, adjunto les remitimos relación de fincas registrales con el fin de que se expidan sus correspondientes Notas Simples. Les rogamos que una vez hechas dichas notas nos lo comuniquen por teléfono a fin de su abono y envío a esta empresa.</p> <p>Sin otro particular y en espera de sus noticias le saluda atentamente</p> <p>P.D.: Resulta necesario para el trabajo que las Notas Simples incluyan al menos los siguientes extremos: Titular/res, Paraje, Cabida, Linderos y cargas.</p> <p><u>RELACION DE FINCAS DE LAS QUE SE SOLICITA NOTA SIMPLE INFORMATIVA</u></p> <p>T.M. DE SANLUCAR DE BARRAMEDA:</p> <p>Tomo :616 Libro: 343 Folio: 99 Finca: 12.163 Tomo :1318 Libro: 747 Folio: 99 Finca: 36.185 Tomo: 1325 Libro: 748 Folio: 22 Finca: 24.650</p>

Ejemplo de actuación de investigación en el Registro de la Propiedad de Sanlúcar de Barrameda en el año 2000. Fuente: archivos del Doctorando.

Debe ser el personal del Servicio Periférico o de la asistencia técnica quien realice un croquis de las parcelas registrales afectadas, en función de descripciones de linderos y otros datos:



Fuente: archivos del doctorando.

Debo insistir en que el Reglamento no exige esta investigación registral previa ni la aportación de datos adicionales que pueden haberle sido facilitados por algún posible interesado que, comparecido en el expediente, los haya hecho constar.

La relación de interesados en el expediente de deslinde, lógicamente, puede variar a lo largo de la tramitación ya que los identificados al principio en el catastro se añaden a los que identifica el Ayuntamiento y el Registro de la Propiedad, así como los que se personan con posterioridad en el expediente.

B. Elaboración de informes técnicos.

Partiendo de la base de que el procedimiento de deslinde contemplado en el capítulo III del título I de la LC tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo

reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley⁴⁸⁴, deviene absolutamente imprescindible justificar desde el punto de vista técnico la existencia de tales características. Los citados artículos se refieren a «*determinados dominios geomorfológicos que no son definidos en la LC, y que en ocasiones carecen de una definición legalista*»⁴⁸⁵.

No se puede dudar de que el deslinde de DPMT sea un acto que limita derechos subjetivos e intereses legítimos. De ahí que debe estar suficientemente motivado por la Administración, como exige el artículo 35.1 LPAC que establece que «[...] *serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos*».

Cuando el trazado de la línea propuesta de deslinde deja finalmente dentro del DPMT o de la servidumbre de protección una buena parte o la totalidad de un inmueble sin que tal situación se justifique adecuadamente se está incumpliendo ese requisito del acto administrativo con las consecuencias que de ello se derivan.

El título de este apartado “informes técnicos” hace referencia a los correspondientes estudios geomorfológicos que justifican las características naturales del tramo de costa que se pretende deslindar.

⁴⁸⁴ Vide SAN de 17 de marzo de 2015, Rec. N° 300/2008, Id Cendoj: 28079230012015100107: «Así, entre otras, la STS, de 27 de noviembre de 2009 (Rec. 5474/2005) que a su vez se remite a la STS de 23 de octubre de 2009 (Rec. 5298/2005) señala "Hemos de partir de lo que hemos señalado, entre otras, en nuestra STS de 14 de julio de 2003, en el sentido de que "el procedimiento de deslinde, contemplado en el capítulo III del título I de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio, tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos contemplado en el capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999, pues con el deslinde no se persigue la revisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico sino la determinación del dominio público marítimo-terrestre a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas, y ello cuantas veces fuese necesario, bien de oficio o a petición de cualquier interesado, por lo que no cabe argüir, para impedir el deslinde, la existencia de otro practicado anteriormente..."».

⁴⁸⁵ Vide A. Enrique FERNÁNDEZ ESCALANTE y Manuel GARCÍA RODRÍGUEZ, «Aspectos procedimentales de geomorfología litoral. Aplicación práctica de la Ley de Costas en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT)», en *Tecnología y Desarrollo, Revista de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente*, Volumen I. Año 2004, Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid, p.4.

Para la labor inicial de aproximación al tramo de costa concreto me consta que los Servicios Periféricos de Costas cuentan con un estudio geomorfológico general que, en el caso de la costa de Almería, fue realizado por la Dirección General de Costas en el año 1994.

Estos estudios geomorfológicos, de carácter general, ofrecen una primera aproximación a las características físicas del tramo de costa⁴⁸⁶ pero resultan demasiado amplios pues están hechos a una escala tan grande que necesitan ser avalados o confirmados por otros más precisos y a menor escala. No obstante, de entrada, sirven para la incoación del expediente pues hay que tener en cuenta que la propuesta de deslinde no precisa más que de la documentación señalada en el artículo 19 RGLC 2014 (artg.20 del RGLC de 1989), es decir, del «*plano de delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección, acompañada de cuantas fotografías y datos sean necesarios para la justificación de la propuesta*». Como vemos, se trata de justificar la propuesta de delimitación provisional, no la delimitación definitiva, que esa sí deberá ser objeto de una mayor motivación o justificación. Hasta el punto es así, que los tribunales han declarado que no cabe apreciar falta de motivación en el acto de incoación del procedimiento de deslinde si este no contiene la que el TS denomina «*justificación del deslinde*»⁴⁸⁷.

Las fases a seguir en la elaboración de estos estudios técnicos⁴⁸⁸ son las siguientes:

⁴⁸⁶ Vide sobre la necesidad de clasificación genética de formas costeras, José Javier DIEZ GONZALEZ, Julien Victor MONNOT, «El problema del deslinde de la zona marítimo terrestre», en *Ingeniería Civil*, v. 3 (n. 163), 2011, p. 18: «*En este documento se considera evidenciado el importante papel que su clasificación genética de formas costeras simples puede cumplir en la interpretación de documentos pasados y en el desarrollo de documentos jurídicos futuros*».

⁴⁸⁷ Vide STS de 12 de diciembre de 2013, Rec. nº 375/2011, Id Cendoj: 28079130052013100398: «[...] no cabe apreciar falta de motivación en el acto de incoación del procedimiento de deslinde al expresar las razones que motivan la incoación del citado procedimiento, previa autorización para ello de la Dirección General de Costas, sin que en ese momento inicial se requiera aportar otra documentación que la señalada en el artículo 20 del Reglamento de Costas, como así viene a subrayarlo la STS 12 de mayo de 2004 (Rec. 1052/2002). al señalar " la justificación del deslinde (como proyecto definitivo, según el artículo 24 del Reglamento) se realiza al formularse tal proyecto, y no con anterioridad, ya que antes sólo existe un "plano de delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección" (artículos 20-3 y 21.2 del Reglamento 1471/89, de 1 de diciembre)"».

⁴⁸⁸ Vide "Instrucciones técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre", enero 2006, Dirección General de Costas.

(i) *Recopilación de la información.* Es decir, recopilar toda la información existente, científica y administrativa, que pueda resultar útil para mayor conocimiento del tramo a deslindar.

En esta primera fase debe hacer recopilación de los deslindes existentes, concesiones administrativas, cartografía de deslindes de la DGC, cartografía histórica, fotografías aéreas históricas (el denominado “vuelo americano”⁴⁸⁹ realizado de enero de 1956 a septiembre de 1957, que ya he nombrado en este trabajo; el vuelo del YRYDA de 1972, el vuelo de la DGC de 1989, de 2002, etc.); fotografías oblicuas (de la DGC DE 2001, de la empresa Paisajes Españoles, etc.).

Las fotografías aéreas en planta sirven para la observación estereográfica y la fotointerpretación y las oblicuas aportan información complementaria.

Igualmente, se debe recopilar bibliografía sobre la zona, mapa geográfico a escala 1:25.000 aprox., el Mapa Geológico Nacional⁴⁹⁰ y el Mapa Minero⁴⁹¹.

La importancia del reportaje fotográfico radica en que las mejores referencias de las que se puede disponer en una zona son las fotografías del terreno y es claro que cuando se toman las fotografías específicas para el estudio técnico no suele darse la suerte de que se produzca en ese momento un temporal, por lo que las que obren en poder de cada Servicio Periférico pueden ser fundamentales. También hay que decir

⁴⁸⁹ Se conoce como “vuelo americano” el realizado por el servicio cartográfico del ejército estadounidense (el Army Map Service) a través de la USAF entre marzo de 1956 y septiembre de 1957. Actualmente se puede consultar en http://www.ign.es/web/comparador_pnoa/index.html

⁴⁹⁰ El Mapa Geológico Nacional (MAGNA), realizado por el Instituto Geológico y Minero de España entre los años 1972 y 2003 está compuesto por hojas 1:50.000 (1:25.000 en los casos particulares de Canarias, Ibiza-Formentera, Menorca, Ceuta y Melilla) en los que se representa la naturaleza de los materiales (rocas y sedimentos) que aparecen en la superficie terrestre, su distribución espacial y las relaciones geométricas entre las diferentes unidades cartográficas: <http://info.igme.es/cartografiadigital/geologica/Magna50.aspx>

⁴⁹¹ El Mapa Minero de España o Mapa Metalogenético 1:200.000 realizado por el Instituto Geológico y Minero de España a partir de 1994 representa, sobre una doble base topográfica y geológica simplificadas, los yacimientos o indicios minerales conocidos, proporcionando información sobre el recurso mineral de que se trate en cada caso (minerales metálicos, no metálicos o recursos energéticos), así como sobre su morfología y volumen: <https://info.igme.es/cartografiadigital/tematica/metalogenetico200.aspx?language=es>.

que no bastan por sí solas las fotografías, sino que deben de completarse con estudios de campo geomorfológico y, en su caso, de vegetación⁴⁹².

(ii) *Definición de la línea probable de deslinde*. Una vez analizados los antecedentes administrativos y técnicos, se procede a trazar sobre fotografías áreas, verticales y oblicuas, una delimitación probable del límite interior del DPMT. En esta fase se van identificando las zonas más conflictivas, a priori, para luego ir sobre el terreno de una forma más concreta. Estoy hablando, por ejemplo, de las zonas interiores que pueden parecer inundables, de las desembocaduras de los ríos, etc. De tal manera que se van a ir perfilando los estudios concretos que van a tener que realizarse: alcance de las olas en los mayores temporales, inundación natural (marismas, esteros, albuferas), inundación artificial (salinas), origen artificial (marinas).

(iii) *Visita a campo*. Una vez hecho lo anterior, el técnico debe hacer una visita de campo para comprobar si la línea probable se ajusta a lo determinado en gabinete. Se realizan fotografías sobre el terreno mediante reportaje de los distintos elementos, especialmente cuando se produce algún temporal.

En estas visitas a campo también se pueden realizar mediciones, tanto de la marea alta como de la baja en los tramos donde la diferencia de la corriente de marea sea importante; así como realizar estudios de salinidad (utilización de conductivímetro digital para análisis de agua “in situ” en las otras en las que no sea tan sensible).

(iv) *Realización de los estudios técnicos*. Se trata ya de la elaboración del estudio técnico propiamente dicho, que debe estructurarse en:

- Antecedentes administrativos (por qué se redacta el estudio).
- Estudio del medio físico y descripción de la zona (datos generales de la zona, que servirán para situar el tramo de costa, y que en muchos casos servirán para la interpretación de los resultados).

⁴⁹² Vide SAN de 15 de octubre de 2019, Rec. 527/2017, Id Cendoj: 28079230012019100417: «Frente a las conclusiones de los informes técnicos de NDUROT, de la Universidad de Oviedo, a la vista de los prolijos estudios realizados, la parte actora se limita a aportar fotografías de zonas de los terrenos, que por sí solas no tienen entidad para desvirtuar las consideraciones efectuadas por los citados estudios técnicos. Resulta sumamente significativo que pese al cuestionamiento que hace la actora de las conclusiones a que llegan dichos Estudios y especialmente el de 2015, sin embargo, no ha practicado prueba pericial alguna que pudiera desvirtuarlos».

- Criterios de justificación del deslinde y estudios realizados (pruebas obtenidas en el estudio y las conseguidas de formas externa que justifiquen la delimitación propuesta).
- Propuesta y justificación del deslinde (debe justificarse la línea en función del artículo de la Ley de Costas que corresponda, haciendo referencia a las pruebas que lo sustenta).

(v) *Elaborado ya el estudio, procede hacer otra visita a campo o sobre el terreno para comprobar con más detalle la delimitación que se propone en el estudio técnico. Al respecto del contenido que deben tener los estudios técnicos de justificación del deslinde es interesante lo dicho por FERNÁNDEZ ESCALANTE y GARCÍA RODRÍGUEZ en la obra ya citada⁴⁹³:*

«Dependiendo del grado de dificultad, los trabajos de definición del DPMT deben contar, al menos, con los siguientes apartados:

- Interpretación fotogeológica basada en la observación estereoscópica de las fotografías aéreas de diferentes años.

- Pruebas y datos obtenidos en el terreno: estudio de estructuras sedimentarias deducidas de la ejecución de calicatas, toma de muestras, observaciones botánicas y ensayos de laboratorio (análisis de salinidad, calcimetría, granulometría, etc.) que aporten pruebas acerca de la atribución del terreno estudiado a una unidad morfológica determinada (Figura 2). A este respecto conviene destacar que no existe un baremo que posibilite la atribución al DPMT a partir de los resultados de los análisis de salinidad y calcimetría, por tanto, resulta conveniente analizar una muestra de composición y génesis similar, pero que no haya estado sometida a la dinámica litoral (muestra patrón).

- Elaboración de una cartografía detallada en la que figure el deslinde propuesto en base a referencias comprobadas de manera imparcial y ponderada. La cartografía de base debe estar actualizada y, dependiendo de la complejidad

⁴⁹³ Vide A. Enrique FERNÁNDEZ ESCALANTE y Manuel GARCÍA RODRÍGUEZ, "Aspectos", op.cit. p.12.

y grado de antropización de la zona, la escala de trabajo debe ser 1:2000 o superior».

A esto añaden que «un estudio de peso que permita establecer justificadamente y con precisión la delimitación geográfica de los ambientes que caracterizan el litoral y, por tanto, la línea de deslinde del DPMT, debe abordar, además, los siguientes apartados: (a) Recopilación de antecedentes; (b) Estudio de fotointerpretación; (c) Estudio geológico; (d) Trabajos de campo; (e) Estudio y análisis de muestras; (f) Elaboración de la cartografía geomorfológica aplicada y de detalle y (g) Trabajos adicionales».

Con independencia de que se hace necesario que el Ministerio publique a la mayor brevedad posible unas nuevas instrucciones técnicas para el deslinde en función de los nuevos criterios de delimitación que se establecen en el nuevo RGLC de 2014 y que ahora veremos, habrá que estar por el momento y en lo que pueda aplicarse a lo que disponían las Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006 para determinar la justificación de la línea en función del artículo de la Ley de Costas que corresponda.

El RGLC de 2014, en su artículo 4, establece los siguientes criterios técnicos para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa:

«En la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa, con arreglo a las definiciones contenidas en el artículo anterior, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Dicho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio.

Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas con boyas o satélites o calculadas a través de datos oceanográficos o meteorológicos.

b) Las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas. No se tendrán en cuenta las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial.

c) Se considerará que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa».

Por ello, se hace necesario plasmar estos nuevos criterios en un documento técnico específico (unas nuevas Instrucciones) que ayude a los operadores que intervienen en el deslinde. En el caso del límite interior de la zmt, éste debe ser considerado el alcanzado 5 veces en cinco años, aunque no siempre, pues en casos excepcionales se puede aplicar otro criterio, tal y como establece el apartado a) del artículo citado del RGLC 2014 con la expresión «salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio»⁴⁹⁴.

Lo establecido en el artículo 4 del RGLC 2014 se aplica a los tramos de costa no deslindados pues, si lo están, debe aplicarse el artículo 27 del RGLC 2014 para los casos de revisión del deslinde que establece:

a) para el caso de revisión del deslinde para la ampliación del DPMT: hay que comprobar si «aplicando los criterios indicados en el artículo 4.a) de este reglamento, con datos obtenidos a partir de la entrada en vigor del presente reglamento, la línea de la zona marítimo-terrestre resultante quede ubicada tierra adentro de la vigente, pasando los terrenos inundados a formar parte del dominio público marítimo-terrestre».

⁴⁹⁴ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.51.

Es decir, aquí el Reglamento está hablando de datos comprobados, por lo que habrá que esperar a que se obtengan dichos datos.

b) para el caso de revisión del deslinde para reducción del DPMT: se debe acreditar que *«un temporal, con periodo de retorno de 50 años, no alcanza el límite fijado en dicho deslinde Para dicho cálculo no se tendrán en cuenta las obras que hayan podido realizarse para disminuir el alcance del oleaje»*. Es decir, aquí estamos hablando de datos estadísticos.

Mientras que se dicten unas nuevas normas, las Instrucciones de 2006 pueden seguir aplicándose en lo que no contradigan los criterios establecidos en el RGLC de 2014. Así, habrá de actuarse de la siguiente forma en los siguientes supuestos:

a) Alcance de las olas en los mayores temporales: *«Para determinar el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se deben aportar al estudio:*

- Fotografías históricas de temporales en las que aparezcan estos bienes alcanzados por el oleaje con motivos de fuertes temporales.

- Fotografías actuales de los efectos del oleaje sobre las construcciones.

Dado que conseguir dichas fotos en el trabajo de campo sería muy dificultoso, la obtención de esta prueba se englobaría en los trabajos previos de recopilación de material histórico, siendo de gran importancia y utilidad las fotografías realizada por los vigilantes de costa en los temporales y las aparecidas en la prensa local con motivo de estos episodios» (Instrucciones Técnicas de 2006, p. 21).



La Almadraba de Monteleva (Almería), tras los daños producidos por un temporal en 2015.
Fuente: <https://www.miteco.gob.es>

«[...] Otros datos que pueden servir para definir los terrenos alcanzados por las olas son los restos de sal en el suelo, la presencia de vegetación halófila y la toma de muestras del suelo» (Instrucciones Técnicas de 2006, p. 22).



Fuente: A. Enrique FERNÁNDEZ ESCALANTE y Manuel GARCÍA RODRÍGUEZ, «Aspectos procedimentales de geomorfología litoral. Aplicación práctica de la Ley de Costas en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT)», en *Tecnología y Desarrollo, Revista de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente*, Volumen I. Año 2004, Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid, p.13.

«[...] Del mismo modo, mediante la utilización de herramientas numéricas de propagación del oleaje del tipo Sistema de Modelado Costero -SMC-, desarrollado por la Dirección General de Costas y la Universidad de Cantabria, y a partir de datos existentes procedentes de boyas escalares de la Red Costera de Puertos del Estado, datos históricos (HIPOCAS) y otros provenientes de diversas fuentes oficiales, puede ser muy interesante la realización de estudios del régimen extremal del oleaje y de dinámica litoral con objeto de determinar la altura máxima de la ola y con ello la cota de inundación en las zonas estudiadas»(Instrucciones Técnicas de 2006, p. 22).



INFORMACIÓN ANALIZADA			
MAREA ASTRONÓMICA		OLEAJE	
Mareógrafo	Málaga	Boya	Málaga
Situación	36°42'50" N 04°24'52" W	Situación	36°41'30"N 04°25'W
Periodo medida	1992 / 1996	Profundidad	25 m
		Periodo medida	1992 / 1997
MAREA METEOROLÓGICA		OBSERVACIONES VISUALES	
Residuo Nivel del Mar del Mareógrafo de Málaga		Cuadrícula: 35°N - 37°N 2°W - 5.6°W	
		Periodo medida: 1950-1985	

Fuente: Sistema de Modelado Costero (SMC) elaborado por el Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria, en colaboración con la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Atlas de inundación del litoral peninsular español (<http://smc.ihcantabria.es/SMC25/>; consultada el 14-5-2020).

b) *Desembocadura y márgenes de ríos*. Para establecer el límite hasta donde se hace sensible el efecto de las mareas «se realizarán estudios específicos que permitan concretar o estimar razonadamente los valores de elevación del nivel del mar a considerar en la determinación del dominio público» (Instrucciones Técnicas de 2006, p. 22). Esos trabajos «irán orientados principalmente a la toma de niveles tanto en marea alta como en marea baja, en zonas donde las mareas tienen cierta relevancia, y el estudio de la salinidad, en las zonas donde el efecto de las mareas no sea tan sensible» (Instrucciones Técnicas de 2006, p. 22). Todo esto debe completarse con un estudio de la vegetación de las márgenes y los correspondientes reportajes fotográficos. En el mismo sentido se pronuncia la SAN de 25 de septiembre de 2019⁴⁹⁵.

Las Instrucciones Técnicas de 2006 continúan señalando que en «las zonas donde las corrientes de marea puedan alcanzar cierta significación o ser preponderantes (rías, estuarios, desembocaduras y tramos finales de los ríos) será necesario el estudio del comportamiento de la onda de marea y la consecuente sobreelevación de la lámina de agua. Para el cálculo de la máxima elevación del nivel del mar se deberá tener en consideración los efectos acumulativos producidos por las mareas astronómicas, las mareas meteorológicas (que generan dos tipos fenomenológicos diferentes de

⁴⁹⁵ Vide SAN de 25 de septiembre de 2019, Nº de Recurso: 442/2017, Id Cendoj: 28079230012019100395: «Tenemos que partir, que Ley de Costas no establece unos criterios técnicos para determinar la zona que se extiende por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas, como establece el art. 3.1.a) de la citada norma, es decir, basta con que, el sitio sea sensible al efecto de las mareas. Por otro lado, para detectar la influencia mareal, se puede acudir al límite agua dulce-agua salobre u onda salina y, por otro, el alcance de los efectos de la marea u onda mareal. Pero como se justifica en el informe de Tragsatec que consta en el expediente, en el estuario del Deba, " la presencia de salinidad sería un indicador exclusivo del alcance de la influencia salina aguas arriba del cauce principal del Deba, por lo que la elección del criterio altimétrico parece más adecuada para analizar la influencia mareal en los terrenos deslindados a lo largo del cauce principal del Deba". Se añade más adelante, que "la propagación de la onda salina aguas arriba del cauce del Deba no es suficiente para concluir que no existe sensibilidad mareal a lo largo del cauce principal ya que el caudal mareal ascendente recorre una extensión tierra adentro superior a la onda salina...". Por tanto, se ha utilizado para desestimar la revisión del deslinde, un criterio, el altimétrico, para la determinación de la influencia mareal, acorde con la Ley de Costas. En este sentido, tenemos que aludir que, como dijimos en nuestra Sentencia de 14 de marzo de 2007 -recurso 306/2004 -, el art. 3.1.a) de la Ley de Costas "no establece una concurrencia de carácter exclusivo del efecto de las mareas para que los terrenos pertenezcan al demanio costero, sino que basta con que, cualquiera que sea su causa o la causa que coadyuve a tal resultado, el sitio sea sensible al efecto de las mareas...". Criterio confirmado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de abril de 2011 -recurso nº. 3824/2007, en la que se dice que "... con independencia de que la afectación o inundación del terreno sea por causa exclusiva de las mareas o por el efecto conjunto de la marea y de la aportación fluvial. En este último caso la fijación de la línea de deslinde, en lo que se refiere a los terrenos naturalmente inundables, no puede hacerse prescindiendo de la aportación del agua proveniente del río, pues se trata de un factor que indudablemente potencia y hace que se extienda más el efecto de las mareas"».

sobreelevación: la presión y el acusado por la fricción de vientos persistentes) y la sobreelevación por rotura del oleaje (Anejo 3). Por otro lado, en zonas de interrelación o de conexión entre aguas continentales y marinas, como es el caso de los estuarios, límites río-ría, marismas-humedales, y en general las zonas de intercambio hidráulico próximas al litoral, es importante realizar estudios de salinidad que clasifiquen las aguas conforme a su origen y naturaleza caracterizándolas por sus propiedades físico-químicas ya que el contenido en sales de origen marino puede ser determinante para establecer la influencia marítima en zonas afectadas por la dinámica fluvial o por la filtración de agua del mar (ver desarrollo metodológico en el anejo 4)».

Hay que tener en cuenta que el RGLC 2014 no ha introducido ninguna novedad respecto a los tramos de litoral abrigados del oleaje por lo que entiendo que las Instrucciones Técnicas de 2006 tienen plena validez a la hora de emprender los estudios técnicos necesarios para el deslinde de este tipo de bienes.

c) *Terrenos bajos inundables.*

- *Inundación natural: marismas, esteros, albuferas.* Para la determinación de estos bienes las Instrucciones Técnicas de 2006 establecían que los datos deben tomarse en aquellos puntos que pudieran ofrecer dudas en cuanto a su caracterización y los trabajos a realizar en campo consisten en la toma de muestras de agua, la toma de muestras de suelo, necesarias para la caracterización de los terrenos, reportaje fotográfico sobre el terreno, que permita observar de cerca la realidad de la zona y estudio de la vegetación.

- *Inundación artificial: salinas.* A estos efectos los trabajos a desarrollar «*estarán orientados a estudiar la posible inclusión de las salinas en el demanio, fundamentalmente atendiendo a lo dispuesto en el artículo 6º.2 del Reglamento de Costas*» (Instrucciones Técnicas de 2006, p. 25).

La Ley 2/2013 añadió un nuevo párrafo 3 al art. 3.1 a) LC, excluyendo de la zona marítimo-terrestre a los «*terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público*» y, en consecuencia, se modificó el art. 4.3 LC, de tal manera que antes de la modificación eran demaniales los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa, y ahora

quedan excluidos los que reúnan los requisitos establecidos en el art. 3.1 a), salvo que fueran navegables⁴⁹⁶.

Por su parte, la LPUSL, art. 1.39, introdujo un nuevo apartado 5 en la Disposición Transitoria Primera de la LC, que excluía del dominio público marítimo-terrestre a los terrenos que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de

⁴⁹⁶ Vide STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013. Aunque trataré la depuración constitucional de la Ley 2/2013 más adelante en esta tesis, apunto aquí algunas cuestiones a los efectos de este apartado de estudios técnicos. Declara la citada STC 233/2015: «La reforma legal no infringe el art. 132.2 CE. El inciso «siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público» acota de forma significativa la reforma y salva su constitucionalidad, porque supone que no quedan afectados por la exclusión los terrenos naturalmente inundables, que son en todo caso zona marítimo-terrestre, de dominio público por imperativo constitucional. Los terrenos inundados o inundables por causas naturales —o, en términos del párrafo segundo de este mismo precepto legal, cuya redacción permanece inalterada, «en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar»— son los que forman parte del demanio natural o de «la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entra en contacto con la tierra emergida» [STC 149/1991, FJ 2 A)], cuya intangibilidad está asegurada por el art. 132.2 CE. Preservada esta categoría en el art. 3 LC antes y después de la reforma de 2013, es de advertir que el art. 4 incluyó los terrenos inundados «por cualquier causa» (rectius: por cualquier otra causa distinta a las naturales) en el ámbito del dominio público de configuración legal, si bien los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar, ya quedaron excluidos del demanio por el art. 6.2 del Reglamento de la Ley de costas de 1989. Constatado que la reforma de 2013 no afecta a la consideración demanial de las zonas naturalmente inundables, la alteración de los criterios de delimitación del dominio público de configuración legal puede desde luego ser motivo de legítima discrepancia, pero no de infracción del art. 132.2 CE. Para los recurrentes, la arbitrariedad del legislador se hace evidente por la incongruencia en la que ha incurrido: (i) al no modificar el art. 4.2 LC, a cuyo tenor pertenecen al dominio público marítimo-terrestre los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera; y (ii) al exigir que la inundación sea artificial y controlada, lo que permite deducir que la inundación artificial pero no controlada no impide el ingreso de los terrenos en el demanio. La eventual incongruencia con el artículo 4.2 (que también delimita una porción del dominio público de configuración legal) habría quedado aclarada mediante la reforma del artículo 4.3, por lo que esta objeción no pasa de constituir una apreciación crítica que se adentra en el terreno propio de la técnica normativa, cuya valoración no es misión de este Tribunal. Las dudas que por este motivo hayan podido suscitarse pueden resolverse a través de las reglas de interpretación admisibles en Derecho, y no permiten fundar una apreciación de arbitrariedad. Por lo que se refiere al carácter controlado de la inundación artificial, estamos ante una exigencia derivada de la propia inalterabilidad demanial de las zonas naturalmente inundables. La inundación artificial y controlada, conviene insistir, ha de producirse sobre terrenos que con anterioridad no fueran de dominio público. Pero es que, además, requiere de obras o instalaciones que, disponiendo del correspondiente título administrativo, deben a su finalización impedir o controlar la comunicación permanente de los terrenos con el mar [art. 3.1 a) del Reglamento de costas de 2014]. Todo ello, al asegurar en definitiva la preservación de la integridad física y jurídica de las zonas naturalmente inundables, descarta la arbitrariedad, al tiempo que corrobora que el legislador no ha incurrido en vulneración del art. 132.2 CE».

cultivo marino o a salinas marítimas. Dicha exclusión fue declarada nula, por inconstitucional, mediante la STC 233/2015⁴⁹⁷.

Para su justificación es fundamental estudiar el origen de las salinas, el tipo de inundación actual, y la cota de las balsas. Es decir, determinar el funcionamiento de las salinas, el origen de los terrenos sobre los que se sitúan para comprobar si eran terrenos naturalmente inundables; conocer cómo se realiza el aporte de agua del mar al interior de las salinas (por bombeo o por un canal de conexión excavado, o natural pero regulado) y la cota de las balsas (la altimetría de la zona para poder demostrar la pertenencia o no a terrenos por debajo del nivel medio del mar).

⁴⁹⁷ Vide STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013: «De la anterior doctrina se desprende que la libertad del legislador a la que se hace referencia en la STC 149/1991 no es absoluta, pues no consiente una exclusión de terrenos que, por decisión del propio constituyente, gozan de la máxima protección, por resultar contraria a la concepción unitaria e indivisible que resulta inherente a la propia categoría completa de los bienes que conforman el demanio natural. Ante la decisión del constituyente, es claro que las titularidades dominicales privadas pre-existentes «recaen sobre unos bienes —zona marítimo-terrestre y playas— que por sus propias características físicas y naturales eran y son de dominio público y, por tanto, se trata de unas titularidades que por imperativo constitucional deben cesar» [STC 149/1991, FJ 8 B a)], sin perjuicio de que de ello derive el régimen de concesiones compensatorias regulado en esta misma disposición transitoria, que fue objeto de detallado análisis en la citada resolución. Es asimismo evidente que la circunstancia accidental de que los terrenos demaniales afectados hayan sido objeto de inundación artificial para dedicarlos a actividades de cultivos marinos o salinas puede explicar que se permita la ocupación por tratarse de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC), pero no proporciona base alguna para introducir una excepción a la titularidad demanial de las zonas naturalmente inundables».



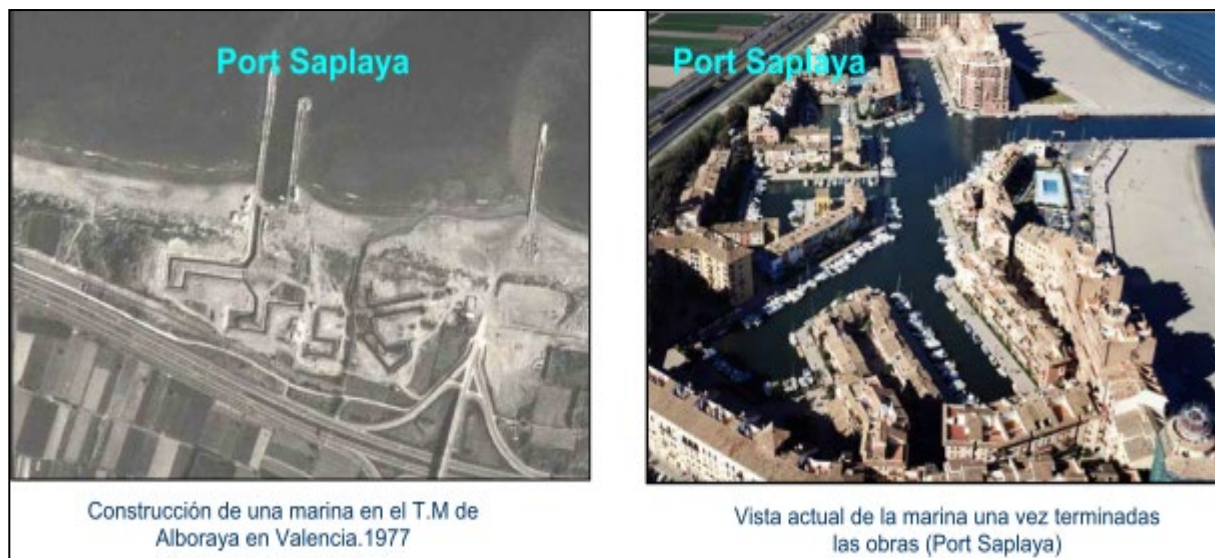
Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 25.

- *Origen artificial: marinas.* Se considera *marina* a la «superficie de tierra total o parcialmente emergida, en el que se produce una excavación de los terrenos para rebajar su cota y permitir la entrada natural de agua de mar, creando una superficie de agua abrigada para el fondeo de embarcaciones»⁴⁹⁸.

Al respecto, las Instrucciones Técnicas de 2006 establecen que en estos casos la inundación es natural pero su origen es artificial por «ser resultado de la excavación de los terrenos para permitir la entrada del agua del mar, dando lugar a canales navegables». De ahí que, en estos supuestos, la pertenencia al DPMT «es obvia, y la justi-

⁴⁹⁸ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.64.

ficación vendrá dada con las distintas fotografías que se aporten» (Instrucciones Técnicas de 2006, p. 26). Además, se deberán aportar fotografías oblicuas y verticales anteriores a las obras, para dejar reflejado el cambio que ha sufrido la zona.



Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 26.

El RGLC 1989 se refería a la marinas sólo en cuanto a alguna determinaciones relativas a la servidumbre de protección y establecía que *«La realización de obras, tales como marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres, que den origen a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos, hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, de terrenos que con anterioridad a dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectados por la servidumbre de protección, producirá los siguientes efectos: a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras, mantendrá su vigencia. c) En los terrenos que no sean objeto de la servidumbre a que se refiere la letra b) anterior no se generará una nueva servidumbre de protección en torno a los espacios inundados, sino que, exclusivamente, será de aplicación, en ese caso, la servidumbre de tránsito»*. La LPUSL introdujo una modificación sustancial en el régimen de las que denomina “urbanizaciones marítimo-terrestres”, tanto para la delimitación del DPMT como en la aplicación de la servidumbre.

En lo que aquí afecta, para la delimitación del DPMT en estos casos el RGLC 2014 establece en su art. 44.6 un doble régimen⁴⁹⁹ para las marinas, según se trate de simplemente *marinas*, es decir, de obras que den lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos, hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas en terrenos que, con anterioridad a dichas obras, no fueran de dominio público marítimo-terrestre) o de «urbanizaciones marítimo-terrestres», es decir, de «*núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados*» (D. Adicional Segunda RGLC 2014). Por tanto, las urbanizaciones marítimo-terrestres son marinas también, aunque no todas las marinas se pueden considerar urbanizaciones marítimo-terrestres: sólo lo serán aquellas que tengan «*un sistema viario importante constituido por un canal principal y una serie de, al menos, seis canales secundarios*»⁵⁰⁰. Dado que el terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre pero no así «*los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado*», ni los «*terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado*» (D. Adicional Segunda. 4.b del RGLC 2014)⁵⁰¹, el estudio técnico deberá comprobar estas circunstancias concretas para delimitar correctamente el DPMT.

⁴⁹⁹ Vide María ZAMBONIO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.825.

⁵⁰⁰ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.70.

⁵⁰¹ Vide STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013, que justifica la constitucionalidad de este precepto en que «[...] estas urbanizaciones no se ubican en la franja demanial preservada por el citado precepto constitucional, sino que se caracterizan por conformarse a partir de la inundación artificial de terrenos privados, regulándose las obras de construcción de canales navegables en terrenos que, previamente, no fueran de dominio público marítimo-terrestre, ni estuvieran afectadas por la servidumbre de protección El legislador de 2013 ha optado por delimitar el dominio público de configuración legal en estas urbanizaciones marítimo-terrestres en los términos que figuran en el apartado 3 a) de la disposición adicional décima LC, incorporando al dominio público los terrenos que, siendo de titularidad privada, quedaran inundados, a excepción de los destinados a estacionamiento náutico individual y privado, excepción ésta que constituye la principal novedad respecto de la regulación contenida en su momento en el art. 43.6 del Reglamento de la Ley de costas de 1989. Se trata por tanto de una regulación que preserva en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados que, por su condición de canales navegables, presentan una necesaria continuidad física con el dominio público preservado por el art. 132.2 CE al quedar en comunicación permanente con la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, lo que los

d) *Playas y dunas.*

Hay que partir de la base de que la definición técnica de *playa* no coincide con la que se recoge en la LC 1988, así que, para su determinación en los estudios técnicos, no hay que estar a la definición que se incluye, entre otros documentos técnicos, en el *Documento temático sobre Regeneración de Playas*⁵⁰² realizado por la Universidad de Cantabria en colaboración con la Dirección General de Costas que, además, proviene de la nomenclatura del *Coastal Engineering Research* (CERC) que se recoge en el *Shore Protection Manual* de 1984⁵⁰³:

«Se define playa (beach) como la acumulación de sedimento no consolidado (arena, grava o canto rodado) que se sitúa entre la línea de máximo alcance del oleaje en temporal y pleamar viva y una profundidad que corresponde a la zona donde deja de producirse un movimiento activo de sedimentos debido a la acción del oleaje».

La definición de playa de la LC es más amplia que la recogida en el citado documento pues la definición legal incluye también la zona costera adyacente a la denominada por Komar⁵⁰⁴ zona litoral (litoral zone).

Respecto a las *playas*, hay que tener en cuenta lo siguiente según las Instrucciones Técnicas de 2006 (p. 22):

«-Son de dominio público marítimo-terrestre las playas o zonas de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluso en los casos en los que exista abundante vegetación.

hace sensibles a los fenómenos naturales propios de la dinámica litoral. La limitada excepción de los estacionamientos náuticos no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina».

⁵⁰² Vide Grupo de Ingeniería Oceanográfica y de Costas (G.I.O.C.) de la Universidad de Cantabria, *Documento temático. Regeneración de Playas*, Editorial Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas, Madrid, 2001, p. A.I.2.

⁵⁰³ Vide Francisco Javier HERMOSO CARAZO, «Una visión práctica de la protección litoral», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2008, p.713.

⁵⁰⁴ Vide P.D. KOMAR, "Environmental controls on littoral sand transport", en *Proceedings of the 21st International Conference on Coastal Engineering, American Society of Civil Engineers*, 1982.

- Para los casos en que la zona se encuentra modificada por el hombre (paseos marítimos, viales, construcciones, cultivos...):

- Si esta antropización se ha producido con posterioridad a julio de 1988, será incluida en el dominio público marítimo-terrestre.

- Si se ha producido entre abril de 1969 y julio de 1988, quedará incluida en el demanio, en el caso de que las modificaciones se hayan realizado sobre la playa (sin vegetación). Si la antropización se produjo sobre playa con abundante vegetación o sobre dunas, se atenderá a la composición mayoritaria de la zona.

- Si la antropización es anterior a abril de 1969, será dominio público si se sitúa sobre la parte “húmeda de la playa”».

En cualquier caso, en estos supuestos habrá que tener en cuenta que a la hora de analizar la situación, se estará a la composición mayoritaria de la zona (Sentencia, entre otras, Audiencia Nacional de fecha 25 de enero de 2001).

- son de dominio público marítimo-terrestre las playas formadas artificialmente.

- cuando, como consecuencia de la regresión de la costa, exista invasión de arena hacia el interior, formándose lo que se podría denominar “playa nueva”, esta pasará a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, sea cual sea el espesor de la capa de arena.

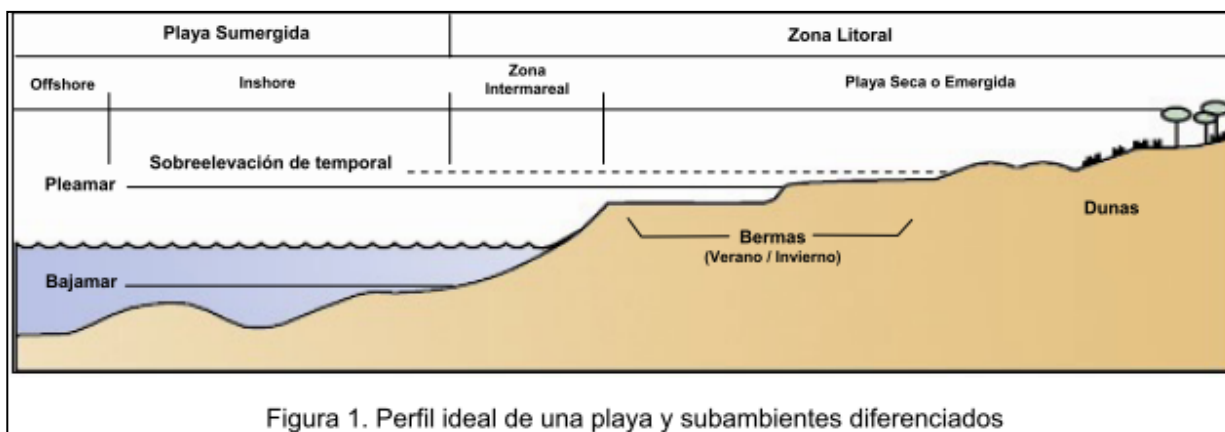
- Si los propietarios de parcelas colindantes impiden el avance de la arena mediante obras de defensa fuera del demanio, estas parcelas no se incluirán en la delimitación, si previamente no era dominio público marítimo-terrestre».

Respecto a las dunas, las citadas Instrucciones señalan lo siguiente:

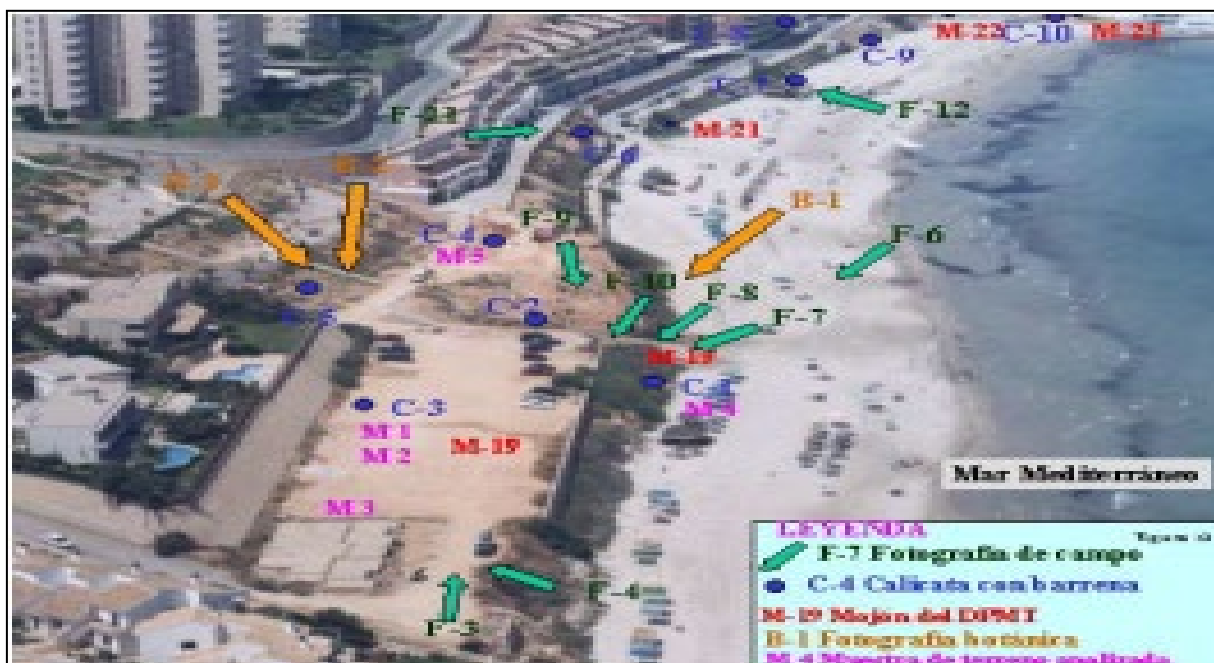
«- Son de dominio público marítimo-terrestre las dunas, tengan o no vegetación, cuando estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino.

- Para que una duna fijada por la vegetación sea excluida del demanio, se precisa de una prueba específica y contundente de que ha sido fijada por la vegetación de tal forma, que ya no resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.
- Las dunas creadas artificialmente por el hombre, asimismo forman parte del dominio público marítimo-terrestre.
- Toda antropización de un sistema dunar producido con posterioridad a julio de 1988, será considerado como dominio público marítimo terrestre.
- Las dunas degradadas con anterioridad a julio de 1988, no serán consideradas como bienes demaniales, a no ser que la composición mayoritaria de la zona indique lo contrario».

En estos casos los principales trabajos a realizar en campo, consisten en un recorrido y reportaje fotográfico sobre el terreno, que permita observar de cerca los depósitos de materiales sueltos; la toma de muestras de arena, necesarias para la caracterización de los terrenos y un estudio de la vegetación. Señalan las Instrucciones Técnicas de 2006 que, una vez recopilada la documentación necesaria y recabados todos los datos de campo, se analizará exhaustivamente toda esta información, reconociendo todas las unidades geomorfológicas, las distintas formas costeras y la definición de los procesos a los que está sometido el medio costero litoral.



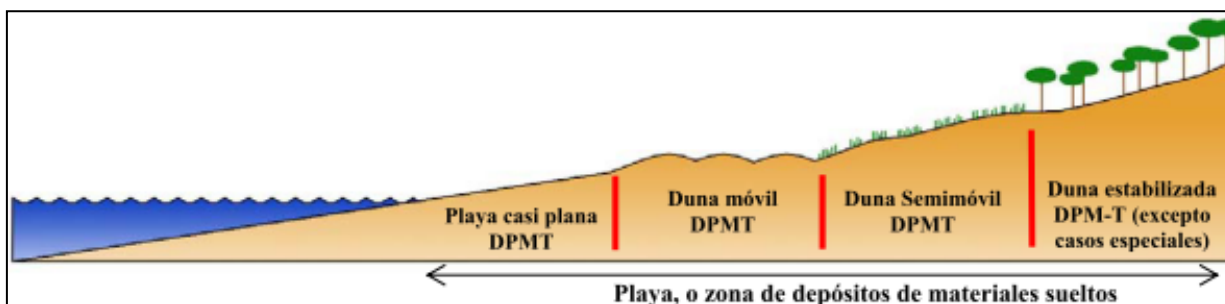
Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 5.



Fuente: A. Enrique FERNÁNDEZ ESCALANTE y Manuel GARCÍA RODRÍGUEZ, «Aspectos procedimentales de geomorfología litoral. Aplicación práctica de la Ley de Costas en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT)», en *Tecnología y Desarrollo, Revista de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente*, Volumen I. Año 2004, Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid, p.15.

Las tan mencionadas Instrucciones Técnicas de 2006 también se refieren a los distintos tipos de playas que se pueden encontrar, agrupándolos en tres grupos según el grado de antropización en la que se encuentren:

1. *Playas que no han sido sometidas a la presión antrópica, conservando su configuración natural (“Playas vírgenes”), es decir, playas «que prácticamente no han sido modificados por la acción del hombre, por lo que conservan su morfología natural».* En estos casos se pueden encontrar distintos perfiles que vienen definidos por el número y tipo de dunas que haya.



Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 25.

En estos casos -dicen las Instrucciones- que la totalidad de la playa, independientemente de su anchura y de la presencia de vegetación típica de estos ambientes, es dominio público marítimo terrestre, sin que quepa la exclusión de determinadas zonas incluidas dentro de ella que no tengan aparentemente dichas características⁵⁰⁵. Para la inclusión de unos terrenos como playa, no es necesario que exista tampoco una continuidad de la misma en dirección tierra mar, sino que pueden existir zonas de costa baja rocosa sin depósitos de arenas, y posteriormente aparecer la playa⁵⁰⁶.

Hay que partir de la base de la definición de duna que hace el RGLC de 2014 en su art.3.4.c: *«depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena, tengan o no vegetación, que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas»*.

Respecto a las dunas estabilizadas por la vegetación o dunas fijas que son las más difíciles de concretar en la delimitación provisional, hay que tener en cuenta que para excluir una duna del demanio, se precisa una prueba específica y contundente de que la duna ha sido fijada por la vegetación hasta tal punto que no resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (SAN de 4 de junio de 2003, Recurso nº 0627/1999 y STS de 5 de diciembre de 2013). No obstante, el art. 4.c) del RGLC 2014 señala que *«se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad*

⁵⁰⁵ Vide SAN de 25 de enero de 2002, Rec. 436/1998, Id Cendoj: 28079230012002100241: *«Debe tenerse en cuenta que respecto de los terrenos incluidos en el deslinde como pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre debe estarse a la composición y realidad física mayoritaria de la zona. Es importante destacar que en la zona donde se encuentran las dos parcelas -playa de Migjorn al sur es la mayor playa de la isla- constituye un istmo de 1.500 metros de anchura -es la parte más estrecha de la isla-, el movimiento de arenas que se produce como consecuencia del viento es importante y que las zonas que pueden quedar al descubierto son variables, aparecen y desaparecen transitoriamente, por lo que su exclusión llevaría al absurdo de dejar pequeñas «islas» de terrenos privados situados dentro del dominio público, como señala la resolución recurrida. Esta singular composición también se debe al lavado que produce el agua de lluvia, sobre todo en los lugares donde el sustrato rocoso es más elevado, por lo que la acumulación de arena y guijarros puede ser mayor o menor en función del viento marino o la acción de la lluvia»*.

⁵⁰⁶ Vide SAN de 14 de marzo de 2003, Rec. 618/1999, Id Cendoj: 28079230012003105789: *«Sostiene la doctrina que, tal y como aparecen definidos los componentes de la zona marítimo-terrestre y playa, no tiene por qué existir una continuidad entre los mismos en dirección mar-tierra, sino que pueden superponerse, alternarse, e incluso aparecer de forma discontinua. En suma, puede haber ribera del mar continua y ribera del mar discontinua»*.

de la playa y la defensa de la costa». A este respecto, la frase «salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa» se trata de un criterio razonable y acorde con la jurisprudencia en sentencias como la SAN de 4 de junio de 2003, Rec. nº 650/1999, STS de 22 de mayo de 2007, Recurso. 8218/2003 y SAN de 5 de febrero de 2014, Rec. nº 116/2012, Id Cendoj: 28079230012014100033. En esta última sentencia la Audiencia Nacional sienta los siguientes criterios para la aplicación del nuevo Reglamento en cuanto a las dunas⁵⁰⁷:

«1. No se pueden esgrimir como argumento para modificar un deslinde, la generación de conflictos sociales u otros ajenos a la aplicación de la legislación de costas»⁵⁰⁸.

2. Una zona dunar aunque este fijada por la vegetación no puede calificarse de muerta a efectos jurídicos»⁵⁰⁹.

3. El precepto “hasta limite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa” no exige una participación activa del cordón dunar, sino que basta que opere como garantía y que esta garantía sea necesaria»⁵¹⁰.

⁵⁰⁷ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, pp.92-93.

⁵⁰⁸ Vide SAN de 5 de febrero de 2014, Rec. Nº 116/2012, Id Cendoj: 28079230012014100033, F.J.CUARTO: «Por lo demás, pese a ello, la propuesta de deslinde que hace este informe incluye en algunas zonas el tercer cordón dunar en el dominio público marítimo-terrestre, reconociendo la insuficiencia del tiempo de que ha dispuesto el autor del informe para definir mejor la poligonal, que presenta como una "muy buena aproximación a lo que podría ser en realidad", reconociendo que en su propuesta ha incidido su voluntad de intentar "que no se generen conflictos sociales innecesarios", criterio este que resulta ajeno al de la realidad física del terreno que debe presidir su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre con arreglo a la Ley de Costas».

⁵⁰⁹ *Ibidem*, F.J. Cuarto: «En el mismo sentido nos pronunciamos recientemente en nuestra sentencia de 17 de septiembre de 2013, rec. 210/2012, resolutoria de un recurso contencioso-administrativo, interpuesto contra la orden ministerial de deslinde aquí recurrida y sustentado en análogas alegaciones, donde afirmábamos lo siguiente: "Pues bien, a juicio de la Sala, una zona dunar (como la que es objeto del presente litigio) que mantenga sus características geológicas propias aunque esté fijada provisionalmente al terreno por la vegetación, y que, por mantener aquellas características, pueda operar como elemento de reserva (o garantía) en la dinámica litoral y en la preservación de la ribera del mar, no puede ser calificada de "muerta" a efectos jurídicos».

⁵¹⁰ *Ibidem*, F.J. Cuarto: «En el mismo sentido nos pronunciamos recientemente en nuestra sentencia de 17 de septiembre de 2013, rec. 210/2012, resolutoria de un recurso contencioso-administrativo,

4. Para que un cordón dunar sea integrado en el dominio público marítimo-terrestre, no se precisa que sea necesario para garantizar la defensa de la playa estricta, sino que basta con que sea necesario para garantizar la estabilidad del sistema dunar en su conjunto»⁵¹¹.

Por lo que se refiere a las dunas móviles o semimóviles el artículo 4º c) del RGLC 2014, especifica que «se considerará que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior».

Es importante lo que señala ahora el art. 3.4.c) del RGLC 2014 al respecto de las dunas, su clasificación y parámetros:

«A efectos de la determinación del dominio público marítimo-terrestre se diferenciarán los distintos tipos de duna:

- Duna en desarrollo o embrionaria. Duna con muy pequeña cobertura vegetal.

interpuesto contra la orden ministerial de deslinde aquí recurrida y sustentado en análogas alegaciones, donde afirmábamos lo siguiente: [...] Es importante destacar que el precepto no exige una participación activa -ni tampoco actual- del sistema dunar en la estabilidad de la costa sino que, para su calificación de playa, basta con que dicho sistema dunar opere como garantía («para garantizar») ante cambios futuros. Es cierto que el Reglamento, además de aquella función de garantía, establece una exigencia suplementaria de necesidad («que resulte necesario para garantizar»). Pero en el presente caso no ha existido debate ni prueba sobre el posible carácter superfluo de la "garantía" y sí sólo, lo que es bien distinto, sobre la inmovilidad del cordón dunar. En este sentido, y sobre la carga de la prueba en la materia que nos ocupa, hemos de citar (luego nos referiremos a ella con alguna mayor amplitud) la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2009».

⁵¹¹ *Ibidem*, F.J.Cuarto: «Y en fin, puede ser también citada la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2009, según la cual: [...] «una cosa es que no sea necesario que el pinar -y las dunas que en el mismo se encuentran, sujetas por los pinos, la vegetación y los rellenos antrópicos superpuestos- actúe como defensa de la playa, por ser suficiente con la autodefensa - llamémosle así- que se efectúa por la actual playa, en el sentido vulgar de esta expresión, y otra cosa distinta es que no sean tales dunas -que se califican de grises, negras o fijas- las que, como cinturón de contención cohesionado por los pinos, la vegetación y los rellenos, mantengan la estabilidad de las que se denominan dunas embrionarias y blancas, y, en consecuencia, de la playa, propiamente dicha y, en síntesis, de la costa. Por ello, la conclusión de la Sala de instancia en el sentido de que no se ha acreditado la absoluta innecesariedad de las citadas dunas para la finalidad expresada, no podemos situarla en el pretendido terreno de lo ilógico, irracional o arbitrario, pues de una u otra forma, más o menos directa, de su composición, configuración y estabilidad fácilmente puede deducirse que ha sido tal situación fáctica la que ha mantenido la estabilidad de la playa»».

- *Duna en desplazamiento o evolución. Duna poco o nada vegetada, formada por arena suelta, que avanza desde la costa hacia tierra adentro por la acción del viento marino.*
- *Duna primaria. Duna con cobertura parcial de vegetación.*
- *Duna secundaria. Duna no estabilizada o en desplazamiento con cobertura de vegetación herbácea que puede alcanzar hasta el cien por ciento y/o vegetación leñosa arbustiva o arbórea que puede alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de su superficie.*
- *Duna estabilizada. Duna estable, colonizada por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del setenta y cinco por ciento de su superficie.*
- *Duna relicta. Duna formada en otro tiempo geológico que ha quedado aislada tierra adentro o colgada sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa.*

Para el cálculo de los porcentajes fijados se utilizará la totalidad de la superficie de la duna. El porcentaje de vegetación se entiende referido a la proyección de la parte aérea del árbol o arbusto sobre el suelo. En el cálculo del porcentaje no se computarán las revegetaciones realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo».

Ante esto, insisto, resulta prioritario que el Ministerio elabore las nuevas Instrucciones técnicas que puedan clarificar dudas a los Servicios Periféricos de Costas y a los demás operadores para la correcta determinación del DPMT pues *«la determinación de estos porcentajes, puede provocar ciertos problemas prácticos, sobre todo teniendo en cuenta que como establece el párrafo final “se utilizará la superficie total de la duna”»*⁵¹².

⁵¹² *Vide* José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.85.

2. *Playas sometidas a una fuerte presión antrópica (urbanizaciones, paseos marítimos, carreteras, cultivos). “Playas urbanas”.*

El art. 33.6 de la LC 2013 diferencia entre tramos urbanos y naturales de las playas con el fin de regular su ocupación, pero no afecta a la delimitación del DPMT en este tipo de bienes: Se refiere únicamente a su ordenación y protección, de tal manera que es el RGLC 2014 (arts. 67 a 69) el que se ocupa de señalar su régimen de ocupación. Por tanto, por lo que afecta a este apartado de estudios técnicos para el deslinde esta distinción no supone cambio alguno, tal y como declara la STC 233/2015, F.J. II.3.c: *«Del concepto de playa recogido en el art. 3.1 b) LC, la modificación introducida por el art. 1.2 de la Ley 2/2013 afecta a las dunas».*

Para estas playas urbanas el problema puede ser determinar si los terrenos antropizados deben considerarse o no como bienes de dominio público marítimo-terrestre y ello dependerá de las características de los bienes en los que se ha producido la antropización, y de la fecha en la que se hayan realizado estas modificaciones en su naturaleza. La Disposición Transitoria Primera, apartado 3, de la vigente LC establece que: *«en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras».*



Ejemplo de playa urbana. Playa del Zapillo. Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es>

Hay que tener en cuenta que los terrenos de depósitos de materiales sueltos, independientemente de su anchura y de la presencia de vegetación típica, es dominio público marítimo terrestre, al menos hasta el límite exterior de las zonas urbanizadas. También es de ver que, si existe un deslinde anterior que transcurra interiormente al límite de los terrenos antropizados, la nueva delimitación llegará como mínimo hasta este, pues según el artículo 4.5 de la Ley de Costas los terrenos deslindados como dominio público son bienes demaniales, aunque hayan sido ocupados por obras. En este caso, la ribera del mar se podría trazar por el límite exterior de las zonas urbanizadas, ya que se trata del límite actual de la playa, a no ser que sea sobrepasado por las arenas o por las olas en los mayores temporales. Y todo ello salvo lo dispuesto en la Disposición adicional quinta del RGLC 2014 que desarrolla la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2013 que permite la desafectación de los terrenos situados al interior de los paseos marítimos.

Cuando no existe un deslinde anterior, las Instrucciones Técnicas de 2006 establecen lo siguiente:

«- Si la antropización de los terrenos se ha producido con anterioridad a 1969 (Ley sobre Costas de 1969), los terrenos podrían no ser considerados como bienes demaniales.

En cualquier caso, serán incorporables los terrenos antropizados sobre la antigua zona intermareal, o por supuesto zona marítimo-terrestre, pero hay que tener en cuenta que en este caso estaríamos ante un deslinde que se justificaría por el artículo 4.2 de la Ley de Costas “terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras”.

- Si la antropización de los terrenos se ha producido entre 1969 y 1988 (Ley Costas de 1988), serán considerados como bienes demaniales los terrenos que en esa fecha tuvieran las características de playa, entendida ésta como los arenales o pedregales de superficie casi plana.

En este caso la ribera del mar se trazaría por el límite interior de la playa actual, que linda con la zona antropizada a no ser que sea sobrepasado por las arenas o por las olas en los mayores temporales.

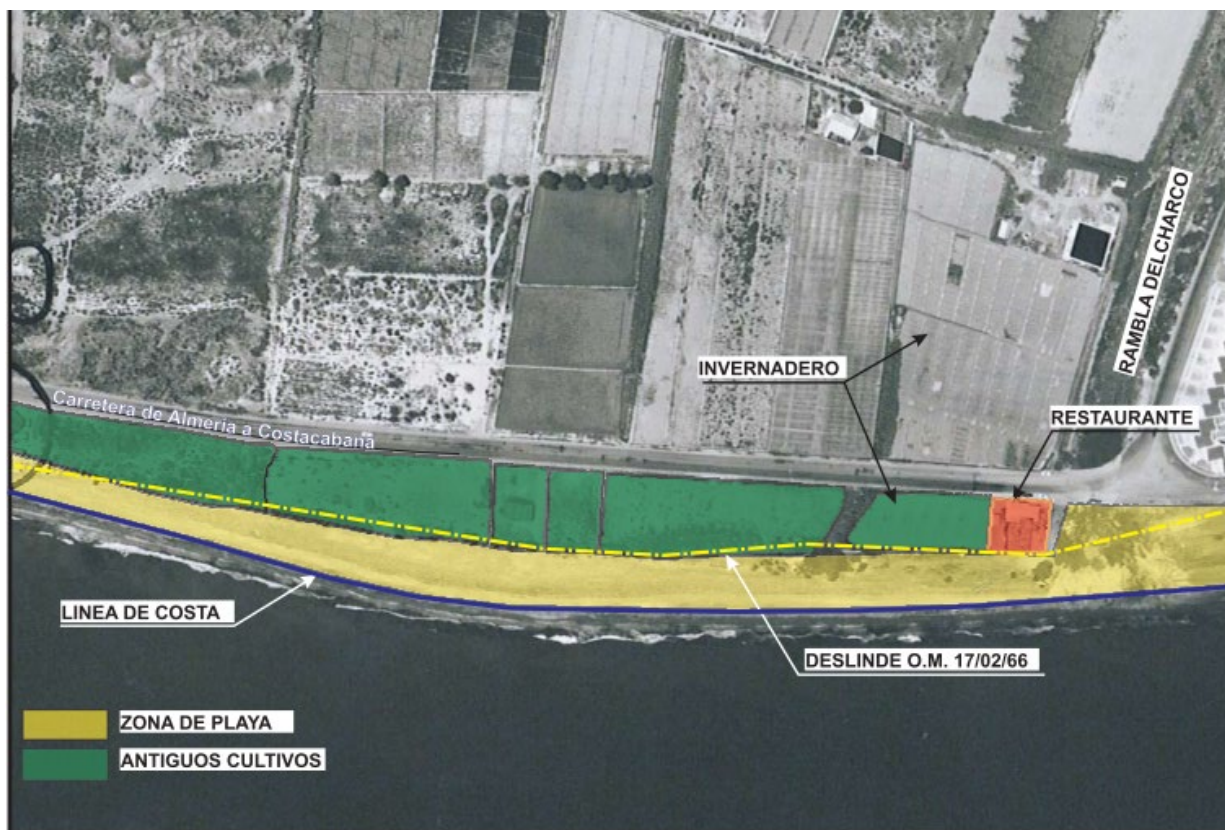
- Si la antropización de los terrenos se ha producido con posterioridad a 1988, todos los terrenos que tenían las características físicas descritas en el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas a la entrada en vigor de la misma, serán incluidos en el dominio público marítimo-terrestre.

Se estaría, por tanto, en los distintos casos ya apuntados en el apartado 6.1 para “Playas Vírgenes”.

La única salvedad es, la ribera del mar se puede separar de la poligonal propuesta, trazándose por el límite interior de la playa actual (límite actual entre los depósitos de materiales sueltos y la zona antropizada), a no ser que sea sobrepasado por las arenas o por las olas en los mayores temporales».

Por otro lado, puede darse el caso de que unos terrenos antropizados hayan recuperado sus características originales como consecuencia del abandono de la actividad objeto de la antropización (p.ej. antiguos campos de cultivo, en los que, al abandonarse la actividad y eliminarse la cubierta vegetal, se ha recuperado la playa origina-

ria). En estos supuestos los terrenos deben ser deslindados como dominio público marítimo-terrestre. Es el caso, por ejemplo, de la playa del Bobar en Almería, en la que el actual frente de costa estaba constituido, no hace muchos años, por campos de cultivo.



CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRENOS AL SUR DE LA CARRETERA DE ALMERÍA A COSTACABANA EN EL AÑO 1.985. AMPLIACIÓN FOTOGRÁFICA (VUELO 1.985)

Otro supuesto de recuperación de sus características naturales de terrenos antropizados puede ser el de aquellas zonas en las que había distintos tipos de barreras (muros, cercados, caminos...) que, al eliminarse, se produce la invasión de arena hacia el interior, formándose lo que se llama “playa nueva”.

En el caso de paseos marítimos construidos por la Administración General del Estado, si en el expediente existe un Acta de Entrega al Ministerio de los terrenos sobre los que se ha construido el paseo, éste debe ser incorporado al dominio público marítimo-terrestre, con independencia de las características de los bienes sobre los que se asienta, ex artículo 4.9 de la LC.

3. *Playas que se encuentran en una situación intermedia, esto es, playas que prácticamente conservan su configuración natural, pero en las que se localiza algún tipo de antropización. “Playas semiurbanas”.*

En el caso de un edificio aislado dentro de la playa, la totalidad del mismo debe ser incorporado al DPMT, atendiendo a la composición y realidad física mayoritaria de la zona (entre otras, SAN de 4 de junio de 2003).



Edificación aislada en la Playa del Perdigal (Almería) enclavado en la playa e incluido en DPMT por O.M. 29/05/2003, expediente DL-7-ALM. Fuente: aplicación Google Earth.

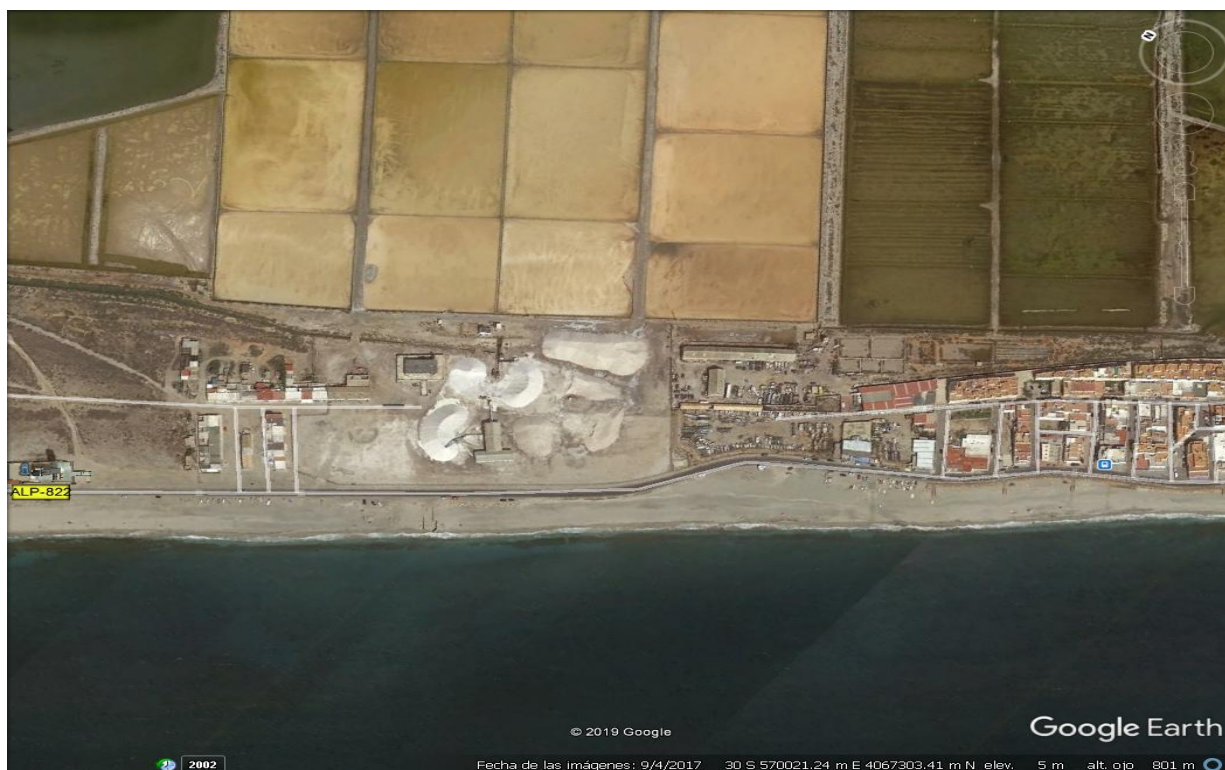
4. Terrenos con las características de bien de dominio público marítimo-terrestre tras la playa/duna.

Es mucho más frecuente de lo que pueda parecer que, tras la playa o duna, existan terrenos de DPMT en virtud de lo dispuesto en el resto de artículos de la Ley de Costas (art. 3º.1.a, 4º y 5º).

En estos casos la propuesta de deslinde se debe trazar incluyendo la totalidad de dichos terrenos, y la justificación del deslinde se hará en virtud del artículo correspondiente de la ley. Lo más frecuente que puede suceder es el caso de:

- Terrenos bajos inundables, naturalmente o artificialmente, si la cota de los terrenos es inferior a la de la mayor pleamar.

Es el caso, por ejemplo, de las Salinas de Cabo de Gata que, tras la playa, aparece la carretera y las instalaciones salineras y, tras estas, las balsas, que también conforman el dmpt.



Tras la playa y hacia el interior, aparecen la carretera ALP-822, las instalaciones de las Salinas y, más allá, las balsas de las Salinas. Fuente: aplicación Google Earth.

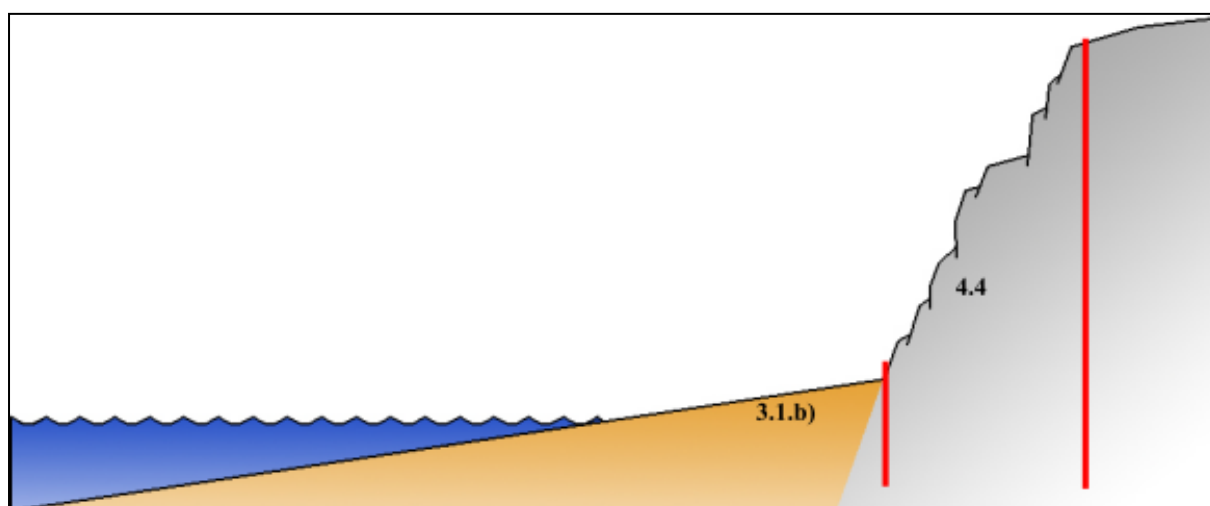
e) Terrenos acantilados.

Desde el punto de vista técnico, la definición de *acantilado sensiblemente vertical* no ha variado en el RGLC de 2014 respecto al criterio que establecía el RGLC de 1989 en su artículo 6.3, de tal manera que el art.5.4. del RGLC de 2014 establece:

«4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.

A estos efectos, se consideran acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo paramento, como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales. Se

incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación».



Fuente: Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 35.

Según las Instrucciones de 2006 el término *coronación* del acantilado, puede «*ser fácilmente entendido como el punto de inflexión en el que el acantilado deja de ser tal, y por tanto, deja de tener la marcada componente vertical que lo caracteriza*».

En cuanto al término *berma* o *escalonamiento* del acantilado, se puede entender como el «*tramo de terreno caracterizado por una disminución más o menos brusca y puntual de la pendiente de la pared del acantilado*»; mientras que *paramento*, se define como cada uno de los lados de una pared, según la Real Academia Española de la Lengua.

Para deslindar los acantilados ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

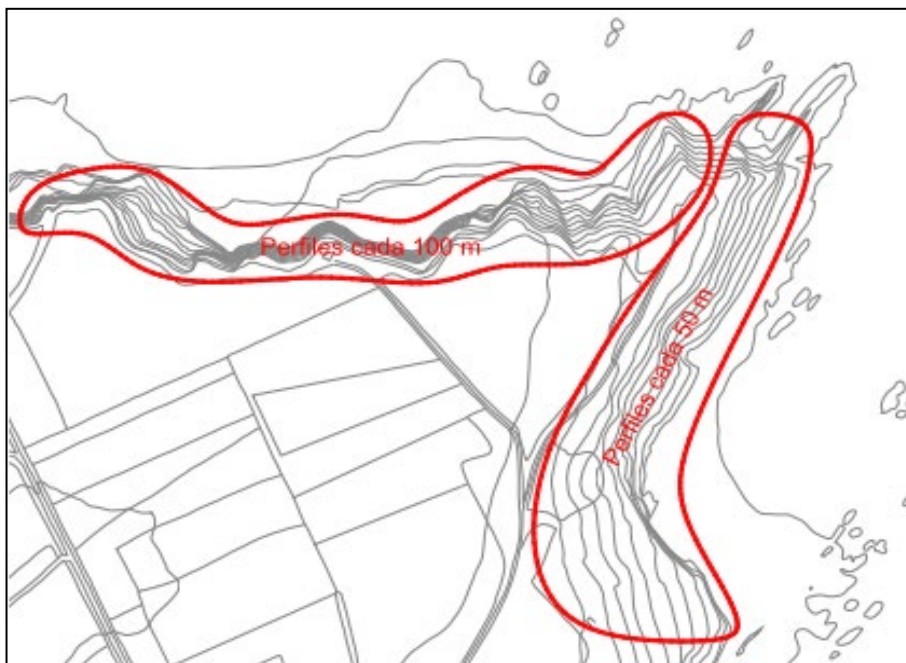
- La STS de 29 de octubre de 2003, Recurso nº 1773/1995, señala que en los acantilados que se encuentren en contacto directo con la ribera del mar, la línea de ribera del mar ha de llevarse coincidente con la de dominio público, es decir, por la coronación del acantilado. Todo ello para evitar que una misma zona sea dominio público y al tiempo esté sujeta a servidumbre:

«Está fuera de discusión que en virtud del artículo 4.4 de la Ley de Costas, los acantilados verticales bañados por el mar son dominio público hasta el punto de coronación. Si esto es así, esa debe ser también la línea interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, de la ribera del mar. En efecto, si las cosas fueran de otra manera, un mismo terreno (a saber, el del parámetro del acantilado que va desde la línea de las mayores olas –que según la tesis del actor sería el límite interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, de la ribera del mar- hasta el punto de coronación), ese terreno, repetimos, sería a la vez dominio público, porque lo dice el artículo 4.4 y zona de servidumbre de protección, porque lo dice el artículo 23.1. Naturalmente, esta conclusión es completamente inadmisibles, porque un mismo suelo no puede ser a la vez dominio público y propiedad privada sujeta a servidumbre.[...] En conclusión, cabe declarar, como doctrina de esta Sala, que cuando el acantilado sensiblemente vertical, definido como tal por el artículo 6.3 del Reglamento de Costas, esté en contacto con la ribera del mar, tanto descrita en el apartado a) como en el b) del artículo 3.1 de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, la línea de la ribera del mar se encuentra en el punto de coronación del acantilado, de modo que resultan coincidentes en ese caso el límite interior de la ribera del mar con el del dominio público marítimo-terrestre, y, por tanto, no procede el trazado de un y otra línea al practicar el deslinde, como pretende el recurrente, al no concurrir el supuesto previsto en los artículos 19.1 y 26.1 del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, debiendo medirse, por consiguiente, la servidumbre de tránsito y la de protección, según establecen concordadamente los artículos 23.1 y 27.1 de la Ley de Costas, 43.1 y 51.1 de su Reglamento, desde el punto de coronación del acantilado, en el que, como hemos dicho, coinciden el límite interior del dominio público marítimo-terrestre y el de la ribera del mar, razón por la que este primer motivo de casación debe ser desestimado.»

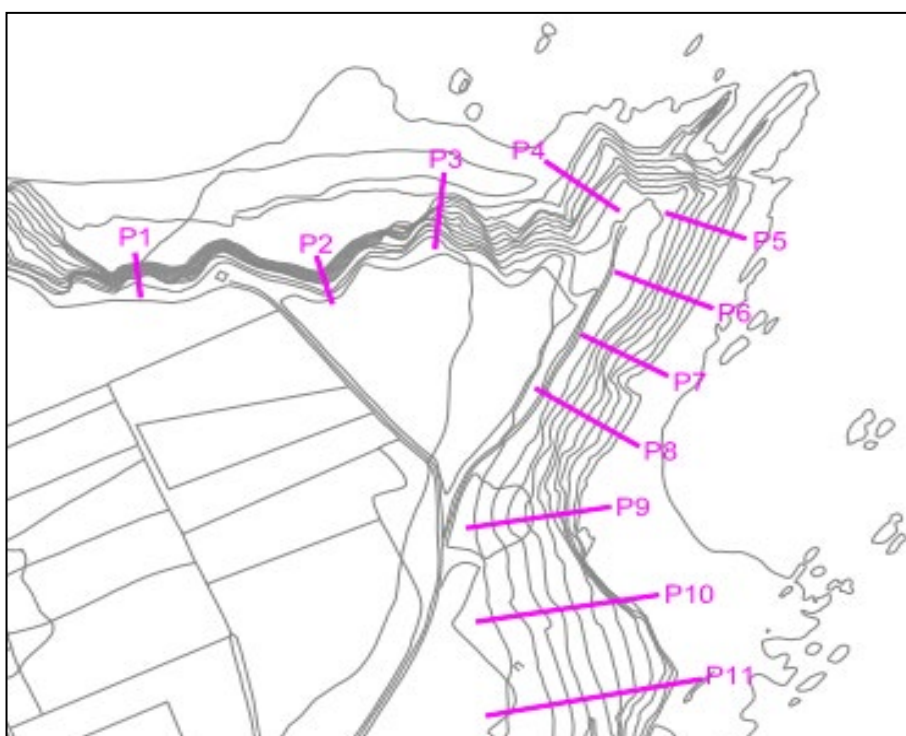
- Para acreditar la verticalidad del acantilado hace falta, además de las fotografías, el correspondiente estudio de pendientes (perfiles transversales del terreno, cálculos, etc.). Así lo señala, entre otras, la SAN de 8 de junio de 2005, Recurso nº 695/2002: «La Orden Ministerial impugnada sitúa el dominio público por la coronación de los acantilados sensiblemente verticales en aplicación de lo dispuesto por el artículo 4.4 de la

Ley de Costas. Entiende que dichas características se reconocen de la simple observación sobre el terreno y de la comparación de las fotos del Anejo 4 y las fotografías número 5, 6, 8, 9 y 10 del Anejo 5 de la memoria del Proyecto de deslinde. También en este punto, y a juicio de esta Sala, las razones de la Orden Ministerial impugnada también son insuficientes para considerar que entre los puntos en cuestión existe un acantilado de características tales que lo hacen sensiblemente vertical».

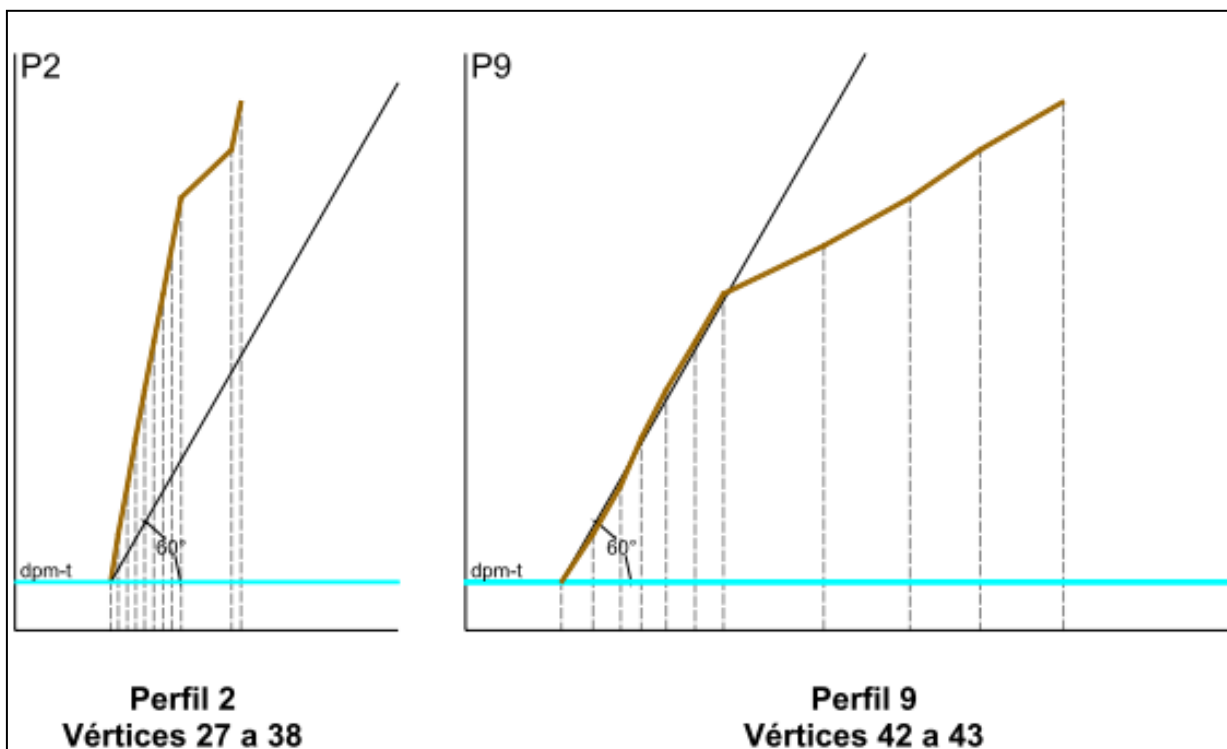
Igualmente, para calcular las pendientes de los paramentos, se debe tomar como plano horizontal el que está en contacto con el dominio público en tantos puntos suficientes para que el resultado del promedio sea representativo de la zona (SAN de 6 de julio de 2005, Recurso 1720/2001: «Así pues, a tenor de la expresada regulación resulta que la verticalidad de los acantilados debe medirse en función de los siguientes criterios: En primer lugar, debe tomarse un plano horizontal con el que formar el ángulo, este plano será el que esté en contacto con el mar o con el dominio público marítimo terrestre, es decir, o bien con la playa o bien con la zona marítimo terrestre que forman parte de la ribera del mar, ex artículo 3 de la Ley de Costas. En segundo lugar, la verticalidad debe determinarse como promedio, es decir, no tomando un punto o puntos concretos del terreno, sino el promedio de todos ellos, o al menos como promedio de un número de puntos suficientes para ser representativo de dicha inclinación. En tercer lugar, la inclusión de tales acantilados en el dominio público solo es procedente cuando el ángulo que se forme sea igual o superior a 60 grados sexagesimales, ya que si es inferior a dicha medida, la línea de deslinde no se trazará por la coronación del acantilado, sino por la parte baja o base del talud del mismo. Por último, y para obtener dicho ángulo igual o superior a 60 grados sexagesimales ha de incluirse no sólo el talud propiamente dicho sino también las "bermas o escalonamientos existentes"».



Establecimiento de las zonas en las que resulta necesario realizar el perfil. Un perfil cada 100 metros si su verticalidad aparente sobre el terreno es claramente superior o inferior a 60 grados sexagesimales, pudiendo ser una densidad mayor (p.ej. un perfil cada 50 metros) para los casos en los que no este claro sobre el terreno, si el acantilado en cuestión debe ser incluido por el deslinde o no. Fuente: Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 13.



Trazado de línea transversal a las curvas de nivel, abarcando desde la línea de ribera del mar o de dominio público marítimo-terrestre, hasta la coronación del acantilado. Fuente: Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 14.



Perfil topográfico, marcando, sobre un plano horizontal el punto de intersección entre las curvas de nivel y la línea transversal trazada anteriormente. Fuente: Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 14.

- Se debe probar también que los acantilados estén en contacto directo con el mar o con dominio público marítimo-terrestre (SAN de 17 de marzo de 2004, Recurso 914/2000: «*Ahora bien, por lo que afecta al otro requisito, de estar en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, la Administración no ha acreditado que el agua del mar llegue hasta el mismo pie del acantilado o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, puesto que no existen estudios de mareas para determinar el alcance del agua del mar, ni la extensión de la zona marítimo terrestre espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcanzan los mayores temporales, y tampoco consta que se haya practicado estudio geomorfológico o prueba similar para determinar la existencia de playas o zonas de depósito de materiales*») ⁵¹³.

⁵¹³ Vide sobre la ribera del mar en los acantilados Marta GARCÍA PÉREZ, «La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados», en *Revista de Administración Pública*, 169, Madrid, 2006.

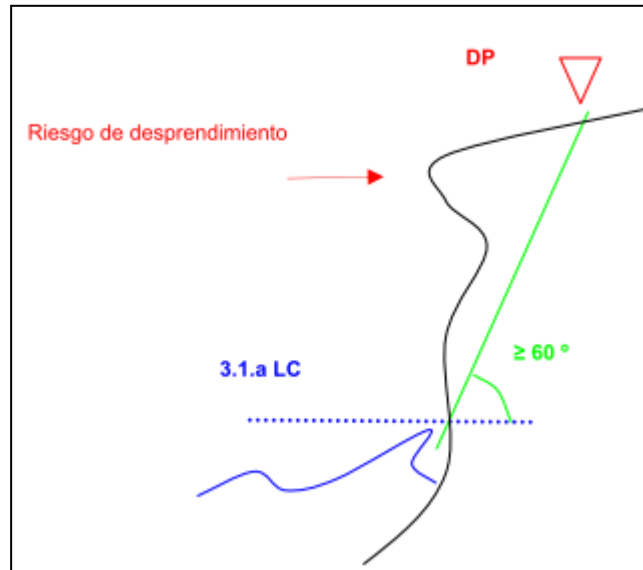
- Deben incluirse en el DPMT no sólo los acantilados sensiblemente verticales que lindan con el mar o con terrenos de playa, sino también los que lindan con otro tipo de DPMT como pueden ser puertos, concesiones, etc.⁵¹⁴

Hay casos en los que es difícil definir dónde se sitúa la coronación del acantilado porque:

- Existe un cambio brusco de pendiente (se puede considerar que existe un cambio brusco en la inclinación cuando los terrenos situados tras la pared del acantilado presentan una pendiente menor a 15° sexagesimales). Las Instrucciones señalan al respecto que en estos casos se considera como coronación del acantilado el punto de inflexión en el que los terrenos dejan de poseer una marcada verticalidad, aún incluso si más al interior todavía conservan la pendiente de 60° sexagesimales.

- Se trate de un acantilado expuesto a la erosión, es decir, de un acantilado en retroceso (cuando como consecuencia de la erosión del agua del mar, existe posibilidad de desprendimiento en la coronación). Para estos casos las Instrucciones establecen que *«se podrá retranquear la línea de deslinde, de forma que se incluyan esos terrenos en el dominio público, siempre y cuando se mantenga la pendiente de 60° sexagesimales»*. A mi modo de ver esta determinación de las Instrucciones resulta más que discutible pues, en ese caso, la Administración estaría realizando una inclusión de terrenos en DPMT ad cautelam, es decir, por si acaso en el día de mañana se viniera abajo el acantilado.

⁵¹⁴ Vide STS de 28 de abril de 2004, Recurso 6994/2001: *«En consecuencia, no existiendo duda, ni debate alguno sobre el cumplimiento de los requisitos objetivos para la consideración como acantilado de la zona lindante con la plataforma o zona portuaria, debe confirmarse como correcta la colocación de la línea de deslinde en la coronación del mismo acantilado, por cuanto el segundo requisito, la colindancia con la zona de dominio público, también concurre. Los tres apartados citados del artículo 4 (2, 9 y 11) sirven para fundamentar como zona perteneciente al dominio público de la zona inicialmente privada pero transformada en dominio público por su incorporación a la zona portuaria y por la ubicación en la misma de construcciones propias de la actividad pesquera y portuaria como son la lonja de la Cofradía y la fábrica de hielo. Por otra parte ni el precepto legal ni el reglamentario distinguen entre el acantilado «natural» (que posiblemente tampoco lo era el originario) y el surgido como consecuencia de obras de desmonte o de terrenos ganados al mar, por cuanto lo determinante es la realidad física que resulta, con independencia de su origen, elemento no tomado en consideración por el legislador. El motivo, pues, ha de ser desestimado»*.



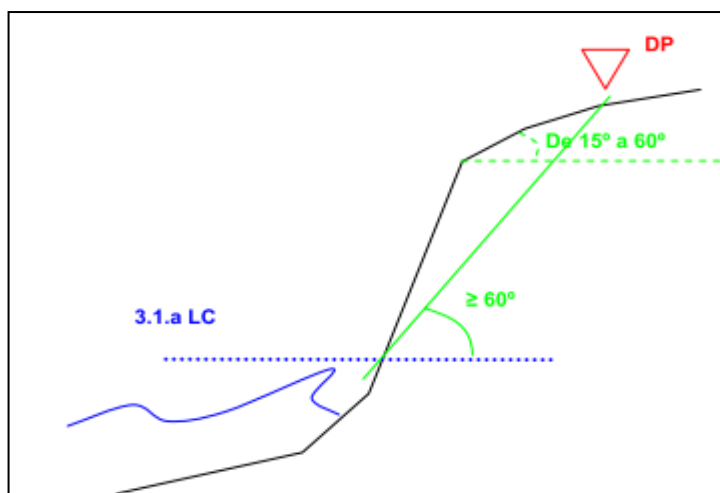
Fuente: Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 18.

Ejemplo de este tipo de acantilados en retroceso lo encontramos en la zona de Terreros, Pulpí (Almería) en la que los acantilados de arenisca se encuentran en permanente erosión por el mar y el viento marino, ofreciendo situaciones como esta:



Fuente: archivos del doctorando

- Se trate de un acantilado con cambio de pendiente gradual. En estos casos, siguiendo las Instrucciones de 2006 «se considerará como coronación del acantilado el punto en el que la pendiente promedio pase a ser inferior a los 60° sexagesimales estipulados en el Reglamento». Pero claro, no es tan fácil pues en este caso, la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, está sujeta a diversas interpretaciones y las Instrucciones se decantan por considerar como normas generales que la coronación del acantilado posea una pendiente superior a 15° sexagesimales, y no suponga más del 10 % de la altura de la pared del acantilado:



Fuente: Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre del año 2006, p. 19.

1.1.3. La propuesta de incoación.

A efectos de la incoación del expediente de deslinde, el Servicio Periférico de Costas elevará a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar una propuesta que contendrá un plano de delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección, acompañada de cuantas fotografías y datos sean necesarios para la justificación de la propuesta (art. 19.3 RGLC).

Como puede verse, el contenido de la Propuesta no está detallado en la Ley ni en el Reglamento, de forma que ha sido el propio Ministerio el que lo ha hecho mediante la aprobación de un Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Pliego de bases

para la contratación de los servicios de Asistencia Técnica para la realización de Deslindes. Este Pliego, en su apartado 3.3.3.1, establece que la Propuesta estará formada por los siguientes Documentos:

1.- *Memoria*, en la que se indicarán:

- Los antecedentes administrativos existentes (cartografía, deslindes tramitados, títulos habilitantes de ocupaciones, etc).
- La situación actual y una descripción del tramo de deslinde (situación geográfica, longitud total, definición de subtramos y descripción física de los mismos).
- Justificación de la línea propuesta, con indicación expresa del artículo de la Ley de Costas que describe esos bienes como pertenecientes al DP basándose en las conclusiones obtenidas de los estudios realizados y a las observaciones fruto de la confrontación sobre el terreno. Y lo mismo respecto de la ribera del mar.
- Informe motivado sobre el límite interior de la anchura de la servidumbre de protección propuesta.

2.- *Anejos*:

- Informe preliminar técnico sobre la delimitación del DPMT, documento breve con el contenido necesario para justificar, inicialmente, la propuesta de delimitación, y que deberá incluir, al menos, las conclusiones que se deriven de los estudios del medio físico ya realizados (informes geomorfológicos, granulométricos, sedimentológicos, topográficos, etc) y los antecedentes existentes sobre planeamiento necesarios para determinar la anchura de la servidumbre de protección.
- Fotografías aéreas oblicuas y/o verticales con indicación de las delimitaciones propuestas.
- Fotografías terrestres de detalle en zonas de especial singularidad que muestren los terrenos que se incluyen en el DP y apoyen los argumentos para su inclusión.

- Ficha general del deslinde (ficha de iniciación) con los datos más relevantes.

3.- Planos.

Planos a escala 1/5000 con representación de las delimitaciones propuestas o a escala mayor en aquellas zonas de especial singularidad o de estudios de detalle, si a juicio del Jefe de Servicio se estiman necesarios para una mejor comprensión de las propuestas presentadas.

La realidad es que la mayoría de las propuestas se confeccionan con un juego de planos 1/5000 y otro 1/1000, puesto que esos mismos planos son los que posteriormente van a servir para el período de información pública y con tan sólo los planos 1/5000 no es suficiente para que cada particular identifique correctamente su finca y la afección que tiene ésta por el deslinde. El formato tiene que tener medidas normalizadas, preferentemente ha de emplearse el tamaño UNE A-1 (594 x 841). Además, *«debe figurar en ellos la malla de cuadrícula del sistema de proyección Universal Transversa Mercator (U.T.M.), mediante la representación de las cruces en los puntos de intersección de las coordenadas ortogonales. La altimetría debe referirse a la Red Geodesica Nacional, con relación al nivel medio del mar en Alicante, bien directamente o a través de la expresión de la transformación aplicable en función de la referencia local adoptada. La altimetría del terreno se expresará mediante curvas de nivel, equidistantes en altura, de metro en metro, con maestras de cinco metros, salvo en tramos de costa acantilados o de fuerte pendiente en los que se podrá adoptar equidistancias de cinco en cinco metros o de diez en diez, en función de las condiciones locales para su representación»*⁵¹⁵.

El deslinde determinará siempre el límite interior del DPMT y estará representado por una línea poligonal que unirá vértices numerados correlativamente (art.18 RGLC). Las longitudes de los tramos rectos de esa poligonal no deben superar los cien (100) metros, aun cuando los vértices estuviesen alineados⁵¹⁶. La citada poligonal irá rectificando, en su caso, las curvas naturales del terreno conforme al art. 18.2 RGLC.

⁵¹⁵ Vide Instrucción para el deslinde y amojonamiento del dominio público marítimo-terrestre de 10 de julio de 1991.

⁵¹⁶ Vide Ibídem, Capítulo II, apartado 3.1.

En la delimitación provisional del dominio público se deben incluir:

- Los bienes de DPMT definidos en los artículos 3,4 y 5 LC, teniendo en cuenta los criterios establecidos en los artículos 4, 6, 8 y 9.2 del RGLC.
- Si se trata de un tramo de costa que tenga aprobado con anterioridad uno o más deslindes (ya sea zona marítimo-terrestre o de playa) en los que no se haya culminado la desafectación expresa de parte de los terrenos previamente deslindados, quedarán incorporados al DPMT los terrenos comprendidos hasta el límite más interior de aquellos.

La clasificación de los terrenos que se incluyan o excluyan del dominio público debe atender a las características físicas y naturales que presenten y, si fuera necesario, se deberán hacer las pruebas o estudios que justifiquen su naturaleza cuando, por cualquier causa se haya producido su desnaturalización, incluso si ya han sido ocupados por obras (es el caso de las edificaciones, las calles, jardines, etc.).

A los efectos de la aplicación futura del régimen transitorio de la ley que corresponda, deben identificarse en la propuesta los inmuebles del dominio público que no fueron recogidos en un deslinde vigente y que debían haber sido deslindados conforme a la LC de 1969.

En cuanto a la zona de servidumbre de protección, la Propuesta debe representar el límite interior de esa zona a los efectos de definir su anchura o profundidad, que se medirá a partir de la línea de ribera del mar propuesta, teniéndose en cuenta lo establecido en el artículo 23 LC y en la Disposición Transitoria Tercera LC y concordantes de su Reglamento. En relación con la anchura de la servidumbre, resulta incompetente la Administración autonómica para atribuir una delimitación distinta de la resultante del deslinde provisional⁵¹⁷.

Si se pretende la reducción de la anchura genérica de la zona de servidumbre de protección debe estar suficientemente justificada. La experiencia nos dice que, antes de la elaboración de la propuesta de delimitación provisional, se ha de solicitar del

⁵¹⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.112.

Ayuntamiento y del órgano competente en materia urbanística de la Comunidad Autónoma, informe y documentos relativos al planeamiento urbanístico existente a la entrada en vigor de la LC y al vigente en el momento de la propuesta.

Por ello, en la propuesta deben incluirse, respecto a la servidumbre:

- Una certificación del órgano competente de la Comunidad Autónoma de dicho planeamiento, tanto a la entrada en vigor de la LC como en la actualidad con indicación de fechas de aprobación, en su caso. Hay que tener en cuenta que el hecho de que terrenos urbanos sean desclasificados mediante instrumentos de planeamiento aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la LC no significa que mantengan la servidumbre de protección reducida, al amparo de lo dispuesto en la D.T. Tercera LC y así lo ha afirmado la jurisprudencia⁵¹⁸.
- La resolución de aprobación del instrumento urbanístico, acompañada del plano correspondiente diligenciado.
- Informe de la DGC, si lo hubiera, en relación con el instrumento de planeamiento que justifique la reducción de la servidumbre⁵¹⁹ o los instrumentos de

⁵¹⁸ Vide SAN de 29 de noviembre de 2002, Rec. Nº 515/2000, Id Cendoj: 28079230012002100141: «Ahora bien, lo que autoriza la Ley en su régimen transitorio es a que puedan mantenerse los aprovechamientos urbanísticos anteriores, pero ello no quiere decir que los mismos no puedan alterarse. En este sentido la Disposición Transitoria Octava del RD 1417/1989, establece que: "Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de que las Administraciones urbanísticas puedan acordar la revisión o modificación del planeamiento en ejercicio de sus competencias respectivas, aunque se diera lugar a la indemnización". Y por lo tanto, la norma no establece, en contra de lo que sostiene el recurrente que la extensión de la servidumbre de protección quede establecida "sine die" conforme a la calificación del suelo existente en el momento de entrada en vigor de la Ley de Costas. Lejos de ello lo que establece es que la Administración Urbanística puede mantener los aprovechamientos urbanísticos existentes antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas y en tal caso la servidumbre de protección será de 20 metros. En suma, para que como pretende el recurrente la servidumbre de protección sea de 20 metros es necesaria la concurrencia de dos notas: que estemos ante uno de los supuestos establecidos en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley y que la clasificación del suelo sea mantenida por la Administración Urbanística. Esta es la interpretación que nos parece más adecuada y conforme con arreglo a la "ratio legis" y que por ende se traduce en una mejor protección de nuestras costas».

⁵¹⁹ Vide la STS de 18 de diciembre de 2003, Rec. 673/2000, Id Cendoj: 28079130052003101195: «CUARTO.- En el último motivo de casación se aduce la infracción por la sentencia recurrida de la doctrina jurisprudencial sobre los actos propios, ya que declara la conformidad a derecho de la Orden ministerial recurrida, a pesar de que previamente la propia Demarcación de Costas de Andalucía Atlántico había reconocido la naturaleza urbana de los terrenos en cuestión, que después se le niega en dicha Orden. Como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado sin fisuras (Sentencias de fechas 30 de enero de 1991, 8 de julio de 1991, 29 de noviembre de 1991, 21 y 29 de enero, 11 y 23 de junio, 8 de julio y 29 de noviembre de 1992, 29 de enero, 9 de mayo y 3 de diciembre de 1994, 15 de julio de 1995, 1 de febrero de 1997, 11 de julio de 1998, 17 de abril, 3 de mayo de 1999 y 6

planeamiento aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la LC o el correspondiente expediente que se hubiere tramitado con arreglo a la D.T. Novena del RGLC, junto con el plano.

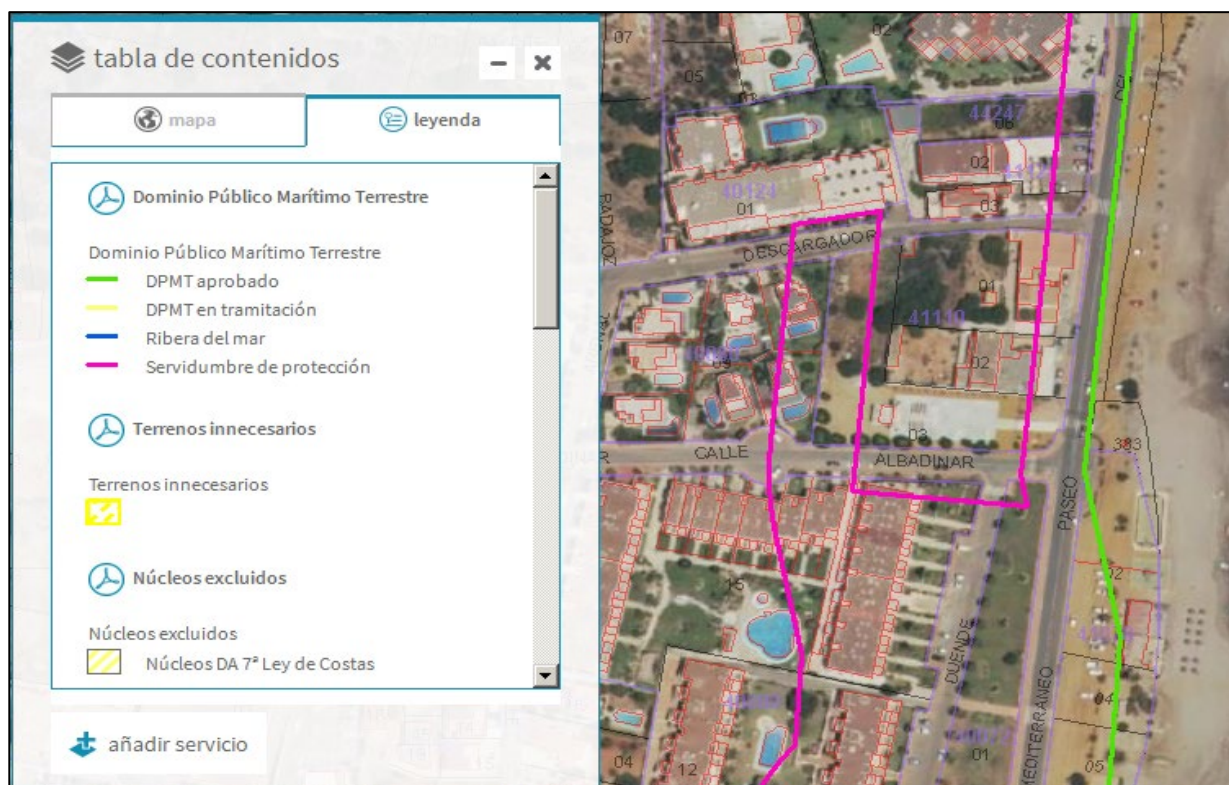
- Si se pretende la aplicación de la D.T. Decima, apartado 3 (sic) RGLC, para el caso de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística antes de la entrada en vigor de la LC, será preciso aportar a la Propuesta certificado de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta que ese reconocimiento puede ser posterior a la entrada en vigor de la LC pero referido a las condiciones existentes entonces y debe ser expreso y no debe admitirse que sea *ex profeso* y solo para el procedimiento de deslinde sin apoyarse en más pruebas.

Los suelos urbanos no hacen “sombra” a efectos de imposición de servidumbre sobre suelos no urbanos que se encuentren más al interior, a distancia de menos de 100 metros de la ribera del mar, por lo que puede resultar que la servidumbre “se restituya” o vuelva aparecer más al interior de suelos urbanos no afectados:

de julio de 2002. entre otras), el carácter urbano del suelo es un hecho innegable con independencia de la clasificación que pueda tener en el planeamiento, de modo que, aun cuando la propia Administración de Costas le hubiese considerado en un previo informe como urbano, si el suelo carecía de los servicios previstos en los citados preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y del Real Decreto Ley 16/1981, no cabe tenerlo como urbano, y, en este caso, se ha acreditado que no tenía servicio de alcantarillado o de evacuación de aguas residuales, según hemos expresado anteriormente, razón por la que este último motivo es rechazable como los demás invocados».



Delimitación provisional tramo del T.M. de Adra. Se puede observar cómo existe una franja de la Barriada sin servidumbre, apareciendo esta después, más hacia el interior. Fuente: Servicio Provincial de Costas en Almería.



Otro ejemplo de “restitución” de la servidumbre que aparecer más al interior de suelos urbanos no afectados. Fuente: <https://sig.mapama.gob.es/DPMT/>

Resulta muy conveniente que ya en la propuesta de deslinde figure un Informe preliminar técnico sobre la delimitación del DPMT como he indicado anteriormente. Y todo ello porque, en cumplimiento de los artículos 3, 4 y 5 de la LC, se incluyen como bienes de DPMT estatal determinados dominios geomorfológicos que no son definidos en la LC y que, en ocasiones, carecen de una definición legalista. Dependiendo del grado de dificultad, los trabajos de definición del DPMT deben contar, al menos, con los siguientes apartados:

- Recopilación de antecedentes. Recopilación de la información previa de interés para el desarrollo de los trabajos, tales como una cartografía de base actualizada, mapa parcelario, mapa geológico con leyenda, bases de datos de sondeos en la zona para la elaboración de la columna tipo, recopilación de fotografías históricas, fotogramas y ortoimágenes y mapa geotécnico (en tramos urbanizados).
- Interpretación fotogeológica basada en la observación estereoscópica de las fotografías aéreas de diferentes años.
- Estudio geológico. Se incluyen en este apartado aquellos trabajos de campo tendentes a identificar las morfologías y las estructuras sedimentarias que caracterizan a cada ambiente. De este modo se obtienen criterios objetivos para marcar el límite entre los medios sedimentarios puramente marinos o continentales y los de transición.

Una técnica apropiada para determinar si un sedimento cercano al litoral tiene indicios de continentalidad o si procede de la abrasión marina es estudiando la composición de los clastos. La presencia de “cantos picados” es un indicio inapelable de su carácter marino.

- Pruebas y datos obtenidos en el terreno: estudio de estructuras sedimentarias deducidas de la ejecución de calicatas, toma de muestras, observaciones botánicas y ensayos de laboratorio (análisis de salinidad, calcimetría, granulometría, etc.) que aporten pruebas acerca de la atribución del terreno estudiado a una unidad morfológica determinada. A este respecto conviene destacar que no existe un baremo que posibilite la atribución al DPMT a partir de los resultados de los análisis de salinidad y calcimetría, por tanto, resulta


conveniente analizar una muestra de composición y génesis similar, pero que no haya estado sometida a la dinámica litoral (muestra patrón).

- Estudio y análisis de muestras. De cada muestra de terreno se realizará:
- Descripción petrológica de las muestras, modal y normativa.
- Descripción del protocolo analítico utilizado.
- Un fichero con la descripción de las muestras, en el que cada ficha presentará, al menos, la siguiente información: a) columna litoestratigráfica; b) fotografía microscópica de la muestra y descripción; c) granulometría; d) calimetría; e) prueba previa de salinidad; f) análisis de agua recogida, si ello fuese necesario; g) foto del lugar de la toma de la muestra y/o calicata y de su entorno, así como sus coordenadas.
- Elaboración de una cartografía detallada en la que figure el deslinde propuesto en base a referencias comprobadas de manera imparcial y ponderada. La cartografía de base debe estar actualizada y, dependiendo de la complejidad y grado de antropización de la zona, la escala de trabajo debe ser 1:2000 o superior.

No obstante todo lo anterior, la jurisprudencia⁵²⁰ señala que no se requiere aportar mayores pruebas en este momento inicial de la propuesta, puesto que se trata de

⁵²⁰ Vide SAN de 11 de julio de 2014, Recurso: 723/2008, Id Cendoj: 28079230012014100297: «No se requiere aportar mayores pruebas en ese momento inicial de la propuesta, como así viene a subrayarlo las SSTS 12 de mayo de 2004 (Rec. 1052/2002) y 27 de septiembre 2012 (Rec. 6236/2011). Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que si bien se anudan importantes efectos al acto de incoación (véase artículo 21.2 del citado Reglamento de Costas), se trata, sin embargo, de un acto que pone en marcha un procedimiento que debe ser objeto de tramitación, y en el curso del cual se pueden realizar los estudios técnicos que se consideren procedentes. Por tanto, el hecho de que la delimitación provisional se haya modificado en el curso de la tramitación del expediente y no sea la finalmente aprobada, no implica vulneración del citado artículo 12 de la Ley de Costas». En igual sentido la SAN 20 de abril de 2017, Rec.639/2015, Id Cendoj: 28079230012017100165: «A la vista de dicha propuesta, el citado Departamento ministerial ordenará, si lo estima procedente, la incoación del expediente, apartado 4 del citado artículo 20 y una vez concedida la autorización se procede a la incoación del expediente de deslinde por el Servicio Periférico de Costas. Es decir, la autorización de la incoación de deslinde se realiza a la vista de la propuesta formulada y en ese momento inicial de la propuesta de deslinde, viene señalando el Tribunal Supremo (SSTS de 12 de mayo 2004 (Rec. 1052/2002) y 27 de septiembre 2012 (Rec. 6236/2011), que no se requiere aportar mayores pruebas que las señaladas en el citado artículo 20.3 del Reglamento de Costas. Por tanto, si esa documentación es suficiente para autorizar la incoación de un deslinde también debe serlo, en lógica congruencia, para dictar la resolución o providencia de incoación [...]».

un acto que pone en marcha un procedimiento que debe ser objeto de tramitación, y en el curso del cual se pueden realizar los estudios técnicos que se consideren procedentes.

	<p>Ministerio de Medio Ambiente Dirección General de Costas</p>	<p>Hermanos Machado, 4. 04071 Almería Fax 950 - 26 60 27 Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39</p>
<p>Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo Servicio Provincial de Costas en Almería</p>		
<p>=====</p> <p>PROPUESTA DE DESLINDE DEL DOMINIO PUBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE ESTATAL DEL TRAMO DE COSTA DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE NÍJAR QUE COMPRENDE DESDE EL DIQUE NORTE DEL PUERTO DEPORTIVO DE SAN JOSÉ HASTA LA RAMBLA SITUADA AL PIE DEL CERRO EN EL QUE SE ASIENTA LA PARTE SUR DEL NUCLEO DE LA ISLETA DEL MORO.</p> <p>=====</p>		
<p><u>MEMORIA</u></p>		
<p>1.- <u>ANTECEDENTES</u></p>		
<p>En casi todo el litoral de la provincia de Almería solo existen deslindes parciales del dominio público marítimo-terrestre realizados en fecha anterior a la promulgación de la derogada Ley de Costas de 1969.</p>		
<p>Integran, por tanto, estos deslindes, solo parte de los bienes que la vigente Ley de Costas 22/88, de 28 de julio, determina como pertenecientes al citado dominio público.</p>		
<p>En el artículo segundo de esta Ley se establece como uno de los fines de la actuación administrativa la determinación del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias.</p>		
<p>El cumplimiento de esta disposición legal hace necesario proceder a realizar un nuevo deslinde de la costa, para incluir dentro del dominio público marítimo-terrestre todos aquellos bienes que, como pertenecientes al mismo, declara la actual Ley de Costas.</p>		
<p>Con tal propósito en el Servicio Provincial de Costas de Almería se está procediendo a efectuar los trabajos necesarios para la determinación del citado dominio público, resultado parcial de los cuales es la propuesta de deslinde que, en estos documentos, se presenta.</p>		

1.1.4. Incoación del expediente.

Una vez recibida la propuesta remitida por el Servicio Periférico de Costas, la Dirección General procede a su examen y decidirá sobre la incoación del expediente de deslinde. Ese órgano superior revisará si contiene todos los documentos necesarios para su valoración y si está bien definida desde el punto de vista técnico, tanto respecto de la delimitación del dominio público como respecto de las distintas servidumbres. Así se comprueba lo siguiente⁵²¹:

- Que en los planos se observe con claridad el tramo de deslinde y los trazos bien diferenciados de las líneas de DPMT, ribera del mar y servidumbres. La leyenda del plano debe ser suficientemente indicativa, y no observarse discrepancia con respecto a lo representado.
- Que la documentación técnica y fotográfica sea suficiente en primera aproximación para justificar la inclusión de terrenos en el DP y que no se observe que pueda haber otros terrenos fuera de la delimitación que pudieran ser considerados como de DP (humedales costeros, dunas, desembocaduras de arroyos o rías o terrenos con cota baja).
- Que la anchura de la servidumbre de protección, en el caso de que sea inferior a 100 metros, esté suficientemente motivada incluyendo planos del instrumento urbanístico que justifique la clasificación de urbanos de los terrenos o urbanizables programados con Plan Parcial aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988 y, en este caso, que se ejecutó en plazo).

En el caso de que la Dirección General considerara que la propuesta no está completa o suficientemente justificada, remitirá al Servicio Periférico un oficio señalando los reparos observados para que proceda a su corrección. Si fuera completa, dictará la correspondiente resolución autorizando la incoación del expediente.

Recibida por el Servicio Provincial la autorización, éste dictará providencia de incoación del expediente cuya importancia es indudable pues la fecha de publicación de la resolución de incoación supone el *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para tramitar y resolver el expediente de deslinde incoado de oficio, tal y como dispone el art. 12.1 de la LC. Por otro lado, el art.19.1 del RGLC 2014 lo establece expresamente

⁵²¹ Vide Instrucciones para la tramitación de expedientes de deslinde, de noviembre de 2005, p.21.

así: *«El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses desde la fecha de publicación del acuerdo de incoación del expediente de deslinde».*

En el caso de que se presentara un recurso contra esta providencia de incoación *«debe tramitarse como un recurso de alzada ante la Dirección General de Costas»* (Instrucciones para la tramitación de expedientes de deslinde, de noviembre de 2005, p.24)⁵²².

La jurisprudencia ha ido variando en relación a si es posible o no la impugnación autónoma del acuerdo de inicio del expediente de deslinde del DPMT. Así, en contra de dicha posibilidad se decantó, por ejemplo, la STS de 21 de diciembre de 2001, Rec. nº 8018/1999, mientras que la posterior STS de 18 de noviembre de 2002, Rec. nº 396/1997 admitió la posibilidad de impugnación autónoma en razón a los efectos adicionales previstos en la Ley que conlleva el acto de iniciación, considerándolo, por tanto, acto de trámite cualificado: *«[...] no es un mero trámite desde el momento en que, por imperio de la Ley (artículos 12 y siguientes de la Ley 22/1988, de Costas), conlleva unos determinados efectos sobre la propiedad de los bienes afectados por el procedimiento en cuestión y supone la suspensión del otorgamiento de concesiones⁵²³ [...] De ahí que deba considerarse recurrible tal resolución administrativa para que, por medio de su revisión jurisdiccional, sea posible corregir los eventuales vicios que pudieran aquejarla y evitar las situaciones de indefensión que, de otro modo, podrían producirse para los titulares de los derechos afectados».* No obstante, la misma sentencia más adelante advierte que *«Ahora bien, el alcance de la revisión jurisdiccional que sobre ella cabe hacer en este momento ha de ser coherente con su naturaleza de acto inicial de una secuencia de actuaciones a concluir en el futuro con un alcance que sólo al final se determinará. Es decir, ha de circunscribirse al respeto de los requisitos que*

⁵²² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.115: *«La jurisprudencia ha determinado que no se trata de un mero acto de trámite, y por tanto es susceptibles de recurso de alzada».*

⁵²³ Se refiere a los efectos previstos en el artículo 20 del RGLC 2014, como son 1) ser título suficiente para la entrada en las fincas a efectos de toma de datos y apeos necesarios y 2) la suspensión provisional del otorgamiento de concesiones y autorizaciones, para lo cual se publicará tal suspensión acompañada del plano en que se delimite provisionalmente el dominio público y su zona de servidumbre, no se han producido.

han de observarse para la incoación del procedimiento de deslinde, sin extenderse más allá de la comprobación de su concurrencia ni entrar en consideraciones sobre el propio deslinde, aun por practicar, ni sobre cuestiones ajenas al mismo, como todo aquello que se refiera a derechos de propiedad, concesionales o de otro tipo».

Es decir, los motivos de impugnación deben ser de carácter formal, en relación con los requisitos que han de observarse para la incoación del procedimiento de deslinde, pero no en relación con el fondo. Se puede impugnar, por tanto⁵²⁴, la providencia de inicio en cuanto tal, de forma autónoma, pero no la propuesta de delimitación provisional que la acompaña.

En el caso de que se trate de la tramitación de un procedimiento de deslinde a instancia de parte, existen algunas particularidades como las siguientes. En primer lugar, no toda solicitud de incoación de deslinde provoca irremisiblemente su inicio pues quien ejerce la denominada acción de deslinde debe tener un interés legítimo. La STS de 9 de junio de 2004. Rec. 875/2002⁵²⁵ resume y clarifica la legitimación para el deslinde la siguiente forma:

«De lo expresado en estas nuestras Sentencias y de la colocación sistemática del precepto regulador de la acción pública en la Ley de Costas así como de lo dispuesto categóricamente por los artículos 12.1 de dicha Ley y 20.1 de su Reglamento, se deducen las siguientes conclusiones:

1º. La acción de deslinde sólo puede ejercitarse, de no incoarse éste de oficio, por persona con interés legítimo (así lo declaramos también en nuestra aludida Sentencia de fecha 29 de julio de 2003, -recurso de casación 8106/98, fundamento jurídico quinto), ahora bien, una vez practicado y aprobado el deslinde, cualquier persona está legitimada para impugnarlo, ejercitando para ello la acción pública, contemplada en los artículos 109 de la Ley de Costas y 202 de su Reglamento.

⁵²⁴ Vide STS de 31 de enero de 2012, Rec. 1205/2009, Id Cendoj: 28079130052012100063.

⁵²⁵ Vide STS de 9 de junio de 2004, Recurso: 875/2002, Id Cendoj: 28079130052004100355: «[...] mientras el dominio público marítimo terrestre no esté delimitado en virtud de un deslinde aprobado, al particular no interesado sólo le cabe pedir a la Administración que proceda a incoarlo de oficio, estándole negada la legitimación para ejercitar la acción de deslinde si no justifica ostentar un interés legítimo para ello».

2º. *La acción pública viene establecida en esta Ley como instrumento idóneo para evitar la infracción del ordenamiento jurídico en materia de dominio público marítimo terrestre, razón por la que el apartado segundo del artículo 109 de la Ley de Costas , recogido literalmente por su Reglamento, distingue la infracción sancionable de dicho ordenamiento de aquellos supuestos en que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador, es decir que contempla también las infracciones no sancionables y, por consiguiente, no restringe la acción pública, en contra de lo declarado en repetidas ocasiones por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, al ámbito sancionador.*

3º. *Sin embargo, mientras el dominio público marítimo terrestre no esté delimitado en virtud de un deslinde aprobado, al particular no interesado sólo le cabe pedir a la Administración que proceda a incoarlo de oficio, estándole negada la legitimación para ejercitar la acción de deslinde si no justifica ostentar un interés legítimo para ello».*

Por otro lado, parece que la expresión del art. 12 de la LC y 19 del RGLC de «*el deslinde ese incoará de oficio o a petición de cualquier persona interesada*» parece querer decir que la Administración está obligada a incoar, tramitar y resolver el procedimiento a instancia del particular, siempre y cuando, lógicamente, se den los presupuestos que la ley exige para la realización del deslinde⁵²⁶ y se cumplan los requisitos que la LPAC establece para las solicitudes de iniciación de procedimientos administrativos. A esto cabe añadir que, aun ostentando interés legítimo, si el tramo en cuestión no está en uno de los supuestos previstos en la ley (que no exista deslinde, que este sea incompleto, que resulte necesario para el otorgamiento de una concesión o una obra, que sea necesaria su revisión, etc) no cabe proceder a su incoación pues no cabe estar revisando de forma continua actos administrativos firmes sin causa que lo justifique.

En segundo lugar, en los expedientes iniciados a instancia de parte el plazo de 24 meses para comunicar la resolución del expediente, incoado con posterioridad al 1 de enero de 2003, se cuenta a partir de la fecha de entrada de la solicitud de incoación en el Servicio Periférico de Costas, según dispone el art. 21.3.b) de la LPAC y no a

⁵²⁶ Vide Concepción HORGUE BAENA, *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 329.

partir de la fecha de la providencia de incoación como ocurre en los expedientes iniciados de oficio.

Por último, en los expedientes de deslinde iniciados a instancia de parte el interesado debe abonar la tasa correspondiente y la Administración debe tramitarlos con carácter preferente, según dispone el art. 19.2 del RGLC 2014. La obligación de abono de la tasa viene establecida igualmente en el art. 86 de la LC que establece que: «Se abonarán tasas a percibir por la Administración como contraprestación a las siguientes actividades: [...] d) *Práctica de deslindes, delimitaciones y otras actuaciones técnicas y administrativas, a instancia de los peticionarios*». Por su parte, el art. 87 de la LC dispone que la base imponible estará constituida por los costes directamente imputables a la prestación del servicio realizado y el tipo de gravamen será del 100 % sobre el valor de la base. La obligación de pago de estas tasas nace para el solicitante en el momento de ser admitida por la Administración la prestación del servicio.

Los efectos de la providencia de incoación, además de los propios y generales que se desprenden del inicio de cualquier procedimiento administrativo (impulso de oficio, inicio del cómputo de resolución, etc.) vienen determinados por el art. 12 de la LC y art. 20 del RGLC 2014 y este último establece:

«1. La incoación del expediente de deslinde facultará a la Administración General del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados y a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente (artículo 12.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)».

Este efecto resulta necesario pues, como hemos visto, la realización de estudios técnicos es básica en muchas ocasiones dada la necesidad de comprobar la existencia de las características naturales que se atribuyen a determinados bienes de DPMT. De ahí que, es precisa la toma de datos y realización de catas sobre el terreno, en muchos casos sobre inmuebles privados, sin que sea necesaria la autorización judicial, sólo siendo esta precisa cuando el titular presenta oposición expresa y no permite el acceso. Lógicamente, y tal y como establece el art. 12.3 de la LC, los daños y perjuicios causados por estas actuaciones previas son indemnizables, pero solo si finalmente el deslinde aprobado confirma o ratifica la condición privada del inmueble, posponiéndose a

ese momento el abono de los perjuicios. No parece justificado este retraso en el abono de la posible indemnización pues piénsese, por ejemplo, en una situación de realización por la Administración de catas dentro de un invernadero próximo a la playa con pérdida de cosecha por las operaciones realizadas. No parece que sea esta solución cabal a los perjuicios que se irrogan por la lesión al patrimonio, con independencia de que se confirme la naturaleza privada o pública del inmueble tras el deslinde y, por tanto, con independencia de que se compense al titular mediante la concesión transitoria o no⁵²⁷.

«2. El acuerdo de incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimite provisionalmente la superficie estimada de aquél y de ésta (artículo 12.5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio). Esta suspensión no se aplicará al otorgamiento de concesiones y autorizaciones para ocupación de bienes que tengan el carácter indubitado de dominio público marítimo-terrestre. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión».

Se trata de una medida cautelar muy conveniente para garantizar que no se produzcan daños al dominio público en tanto se comprueba su existencia y extensión. Para HORGUE BAENA⁵²⁸ para haberse inspirado esta medida en la legislación del Suelo (actual art. 25 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Esta misma autora critica que la suspensión se haga extensiva también a las autorizaciones pues las ocupaciones que requieran instalaciones desmontables difícilmente pueden ocasionar daños al dominio público y, por el contrario, su suspensión puede provocar una paralización de las actividades propias del litoral que, en principio, no provocan daños irreparables. En mi opinión no es así, pues, aunque se trate de autorizaciones para instalaciones desmontables, la actividad en si misma puede ocasionar daños que, en muchos casos, si no totalmente irreparables, pueden ser costosos e indeseados para

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 337.

⁵²⁸ *Ibidem*, p. 337.

un litoral ya de por sí frágil (piénsese en las actividades de conciertos, actividades deportivas multitudinarias, etc.).

Con respecto a la suspensión, ésta sólo será aplicable para aquellos bienes que tengan un carácter dudoso o controvertido pues se exceptúa para aquellos otros «*que tengan el carácter indubitado de dominio público marítimo-terrestre*».

«3. No obstante, podrán realizarse, previa autorización de la Administración General del Estado o por ésta, obras de emergencia para prevenir o reparar daños conforme al artículo 9.6 de este reglamento».

Se exceptúa también la suspensión en el caso de obras de emergencia, previa autorización de la AGE, encaminadas a prevenir o reparar daños conforme al art. 9.6 del RGLC 2014. Al respecto hay que tener en cuenta lo dispuesto en el art. 9.7 del RGLC 2014 (anterior art.95.5 del RGLC 1989) que establece que en caso de emergencia, el Servicio Periférico de Costas podrá autorizar la adopción de medidas provisionales de defensa, previa formalización de las garantías económicas que, en su caso, procedan, conforme a lo establecido en los artículos 36 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y 78 de este reglamento, y compromiso del interesado de solicitar en el plazo de un mes desde dicha autorización de medidas provisionales la concesión o autorización pertinente, y de cumplir la resolución que se derive del expediente que se instruya. Por su parte, el art. 36 LC, al que se remite este artículo 9.7 del Reglamento, establece que en los supuestos de usos que puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración del Estado estará facultada para exigir al solicitante la presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinen reglamentariamente para la prevención de aquéllos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes. La exigencia de aportación de dichos estudios y garantías fue declarada constitucional por la STC 149/1991, FJ.4.B.f).



Ministerio de Medio Ambiente
Dirección General de Costas

Hermanos Machado, 4. 04071 Almería
Fax 950 - 26 60 27
Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39

Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo
Servicio Provincial de Costas en Almería

En Almería, a veinticinco de Marzo de 1.997.

INCOACION DE EXPEDIENTE DE DESLINDE DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE EN EL TRAMO DE COSTA COMPRENDIDO DESDE EL DIQUE NORTE DEL PUERTO DEPORTIVO DE SAN JOSÉ HASTA LA RAMBLA SITUADA AL PIE DEL CERRO EN EL QUE SE ASIENTA LA PARTE SUR DEL NUCLEO DE LA ISLETA DEL MORO, TERMINO MUNICIPAL DE NIJAR (ALMERIA).

Resultando que con fecha 27.02.1997, este Servicio remitió a la Dirección General de Costas la propuesta para realizar el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre en el tramo de costa del término municipal de Níjar comprendido desde el dique norte del Puerto Deportivo de San José hasta la Rambla situada al pie del cerro en el que se asienta la parte sur del núcleo de la Isleta del Moro.


Resultando que por Resolución de la Dirección General de Costas de fecha 6.03.1997 se autoriza a este Servicio para realizar de oficio el referido deslinde.

Vistas la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988, el Reglamento General para su desarrollo y ejecución aprobado por R.D. 1471/1989, de 1 de Diciembre, la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás disposiciones que resultan de aplicación.

1.- Considerando que conforme a lo establecido en el art. 11 de la Ley de Costas, para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes ateniéndose a las características de los bienes que lo integran, conforme a lo dispuesto en los artículos 3,4 y 5 de la citada Ley.

2.- Considerando que en el tramo de costa del término municipal de Níjar, comprendido desde el dique norte del Puerto Deportivo de San José hasta la Rambla situada al pie del cerro en el que se asienta la parte sur del núcleo de la Isleta del Moro, existen deslindes de la zona marítimo-terrestre aprobados por O.M. de 28 de Enero de 1966, que no incluyen todos los bienes clasificados como dominio público en la derogada Ley de Costas de 26 de Abril de 1969, y en la vigente Ley 22/88, de Costas, por lo que de acuerdo con la Disposición Transitoria Tercera.2 del Reglamento General de la Ley 22/88, el referido deslinde es parcial.

3.- Considerando que la Disposición Transitoria Primera.3 de la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988, establece que en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde.



Ministerio de Medio Ambiente
Dirección General de Costas

Hermanos Machado, 4. 04071 Almería
Fax 950 - 26 60 27
Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39

Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo
Servicio Provincial de Costas en Almería

Este Servicio Provincial de Costas, con esta fecha ha resuelto:

- Incoar expediente de deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa del término municipal de Níjar, comprendido desde el dique norte del Puerto Deportivo de San José hasta la Rambla situada al pie del cerro en el que se asienta la parte sur del núcleo de la Isleta del Moro, de acuerdo con lo que dispone el art. 12.5 de la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988, por lo que hasta la resolución del expediente de deslinde queda suspendido el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de Servidumbre de Protección, delimitados provisionalmente en el plano adjunto.
- Publicar la presente providencia de incoación del expediente junto con el plano de delimitación provisional, a efectos de lo dispuesto en el citado art. 12.5 de la Ley de Costas y en los arts. 21.2 y 22 de su Reglamento.

**EL JEFE DEL SERVICIO PROVINCIAL DE COSTAS
EN FUNCIONES**

Ejemplo de providencia de incoación de expediente deslinde. Exp. NI-3-AL.

1.1.5. La información pública y oficial.

El procedimiento de deslinde debe incluir los trámites de información pública y oficial y la investigación de interesados, que anteriormente he tratado en un apartado especial que, en parte, se complementa con la información oficial.

El artículo 21.2 del RGLC 2014 dispone que, una vez elaborado el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección, y obtenidos del Catastro los planos catastrales y las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de los inmuebles afectados, donde consten la referencia catastral y los datos de identificación de los titulares catastrales y colindantes, el Servicio Periférico de Costas procederá en el plazo de 15 días desde la incoación del expediente a:

«a) La publicación del anuncio de incoación del expediente en el Boletín Oficial de la Provincia, en su propio tablón de anuncios y en un diario de los de mayor

circulación en la provincia, así como en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con el fin de que, en el plazo de un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas.

b) La solicitud de informe a la comunidad autónoma y al Ayuntamiento respectivos, remitiéndoles a tal efecto copia de los planos de emplazamiento y delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección y de la documentación catastral. Transcurrido el plazo de un mes sin que se reciba el informe se entenderá que es favorable. En la solicitud que se curse al Ayuntamiento se incluirá la petición de suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obra en el ámbito afectado por el deslinde.

c) La notificación al Registro de la Propiedad del acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área a deslindar y de la relación de propietarios, interesando la certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los propietarios incluidos en el expediente y de cualesquiera otras que colinden o intersecten con el dominio público marítimo-terrestre, según resulten del plano aportado y de los planos catastrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas».

La diferencia de esta regulación respecto a la que la figuraba en el RGLC de 1989 es que ahora otorga el plazo de 15 días al Servicio Periférico para realizar estas actividades de forma simultánea cuando antes no había referencia a plazo alguno para ello. Igualmente se incorpora la exigencia de publicar el anuncio de incoación en la página web del Ministerio. Esto supone «*un avance y una garantía adicional*»⁵²⁹, mientras que la acotación de «*la publicación en diarios de los de mayor circulación de la provincia, frente a la “zona” establecida en el RC 1989*» supone «*otra mejora técnica*

⁵²⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (DIR), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.124.

que amplía las garantías de la difusión, lo que sin duda redundará en la salvaguarda de los derechos comprometidos»⁵³⁰.

Respecto a posibles defectos en la tramitación del expediente debo decir que no todas suponen la invalidez del procedimiento. En este sentido hay que citar la SAN de 5 de junio de 2014, Rec. 475/2012, que, a su vez, se refiere a la STS de 28 de septiembre de 2005, Rec. 5129/2002 que, en relación con la denuncia de determinadas irregularidades procedimentales del expediente señala:

«En el mismo sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencias de 21 de mayo 2003 -recurso n.º. 5.605/98 -, 24 de mayo 2006 - recurso n.º. 4.692/2000 -, etc., señala que las infracciones de índole formal o vicios de forma solo producen anulación del acto cuando causan indefensión real y efectiva al interesado, ya que la indefensión es un concepto material que no surge de la sola omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses, perjuicio real y efectivo que en el caso de autos, como hemos visto no se ha causado. Conviene hacer mención expresa, en esta línea, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 2004 -recurso n.º. 5.774/2000 - y 26 de septiembre de 2005 -recurso n.º. 5129/2002 -) dictadas en procedimientos también de deslinde. En el presente procedimiento no se advierte ninguna indefensión material para la demandante pues le fue notificado el trámite de audiencia e información pública, formulando las alegaciones y presentando las pruebas que estimó pertinentes. Por tanto, no cabe apreciar la vulneración procedimental invocada, sin que se haya generado indefensión material a la recurrente, pues se ha garantizado en todo momento los derechos de audiencia y defensa».

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 124.

A. Información pública.

La información pública, además de para identificar a los interesados que puedan verse afectados por el expediente, sirve como «*medio de conocer la opinión del pueblo anónimo, del público general e indeterminado, ése que no podría alegar un interés jurídicamente protegible pero que de ninguna manera es indiferente a la cuestión de fondo planteada en el procedimiento*»⁵³¹.

Habrà de publicarse el anuncio de incoación de expediente en el Boletín Oficial de la Provincia, en un diario de los de mayor circulación en la provincia, en el tablón de anuncios del Servicio Periférico de Costas, en el del Ayuntamiento correspondiente⁵³², así como en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (hoy Ministerio para la Transición Ecológica), con el fin de que, en el plazo de un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas.

Respecto a esta publicación, se discutía si el anuncio de incoación de los expedientes de deslinde debía contener el plano de delimitación provisional de DPMT y servidumbre pues, en caso contrario, podía suponer indefensión a los posibles afectados. En este sentido el Informe del Servicio Jurídico del Estado de 24 de enero de 1994 se refirió a esta cuestión señalando que el art. 12.5 de la LC de 1988 decía que la providencia de incoación del expediente deslinde «deberá publicarse acompañada de plano» (se reproduce igual en el vigente art. 12.4 LC); mientras que el art. 22.2.a) del RGLC de 1989 (actual art. 21.2 del RGLC 2014) establece que el Servicio Periférico de Costas procederá a la publicación del anuncio de incoación del expediente en los medios que se indican, con el fin de que en el plazo de un mes cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional y formular alegaciones. Con ello parecía haber una contradicción entre los artículos de la ley y el

⁵³¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Costas y Urbanismo», o,cit., p.291.

⁵³² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (DIR), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.125: «Nada se indica sobre la publicación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de incoación de expediente deslinde, pero entiendo que también deberá proxcederse en este sentido, a tenor de la redacción del art.31.2.b) del RC 2014».

reglamento en cuanto a que sea necesario o no que en los anuncios se publique también el plano de delimitación provisional. Al respecto la Abogacía del Estado en dicho informe concluye que:

«Teniendo en cuenta este carácter más específico de regulación del procedimiento del art. 22.2.a) del reglamento la aparente contradicción a que nos referimos debe resolverse a favor de este precepto. A la misma conclusión se llega al contemplar la finalidad de la norma. La Ley quiere que en el deslinde sean oídos todos los interesados. Para que tengan esa oportunidad de audiencia y participación en el procedimiento es necesario que se dé publicidad al expediente. Lo que el Reglamento hace es desarrollar ese mandato legal y establecer el método concreto de llevar a cabo esa publicidad. Desde ese punto de vista, lo que importa es asegurar que el público conozca la iniciación del expediente de deslinde, y para ello la norma reglamentaria dispone que se anuncie esa iniciación por diferentes medios, debiendo el anuncio indicar el plazo de un mes para poder comparecer en el procedimiento, examinar el plano de delimitación provisional y formular alegaciones [...] Lo que sí debe quedar claro en los anuncios es el tramo que va a ser objeto del deslinde. Por eso es conveniente utilizar topónimos de uso corriente que permitan a cualquier persona enterarse de los límites del deslinde que se inicia [...]. Por las anteriores razones se considera por este Servicio Jurídico que la forma de proceder de la Demarcación de Costas en la publicación de los anuncios de los expedientes de deslinde se ajusta a la legalidad [...]».

Con posterioridad a este Informe, la SAN de 12 de junio de 1997 se refirió a esta cuestión diciendo que: *«Se trata de la queja de que en el anuncio de prensa que informaba acerca de la incoación del expediente de deslinde no se publicaba además el plano provisional redactado, sino solo el texto de la diligencia de incoación, cuando de ambos extremos vendría exigida su difusión por el art. 21.3 (es el 22.2) del Reglamento de Costas –Real Decreto 1471/89 - . No es este sin embargo el criterio de la Sala, que ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance del tenor literal de ese precepto, cuando señala que “deberá publicarse (la diligencia de incoación del expediente) acompañada de plano en que se delimite provisionalmente”, y lo que hemos venido diciendo es que la publicación como tal del plano provisional en los anuncios de prensa no es preceptiva, como sí el que se informe a los interesados sobre la posibilidad que tienen*

de consultarlo en las dependencias de la Administración de Costas». Ya antes, la SAN de 28 de mayo de 1999, Rec. 240/1997, también había dicho que: «Y desde luego, a la luz de la doctrina expuesta, no cabe decir que exista infracción grave del procedimiento porque la publicación del Anuncio de incoación no fuera acompañado de la publicación de los planos, si en el mismo se indicaba el lugar, tiempo y forma de examinarlos, como así se hizo».

Por consiguiente, no existe obligación legal de publicar el plano con la delimitación provisional. Sin embargo, me parece muy conveniente que se haga siempre que sea posible, pues sería añadir una garantía más en el procedimiento, máxime cuando en la actualidad los medios tecnológicos permiten sin ninguna dificultad añadir planos al texto del anuncio, cosa que en el pasado resultaba muy costoso y, en muchos casos, inviable. La página web del Ministerio para la Transición Ecológica está publicando en la actualidad los planos junto con el anuncio de incoación de expedientes de deslinde.

Respecto al lugar para la práctica del trámite señalado en el anuncio de incoación, es decir, para examinar el expediente y formular alegaciones debe ser el fijado por el Servicio Periférico o Demarcación y, normalmente, será la sede física de esta. No obstante, al Ayuntamiento se le remiten también los planos para que puedan ser consultados por los interesados. En este punto se debe tener en cuenta que, dado que en la actualidad se publica el anuncio junto con los planos en la página web del Ministerio, el examen de la delimitación provisional resulta mucho más fácil pudiéndose realizar *online*, de modo que, también por ese mismo medio telemático, se pueden formular las alegaciones:

Inicio > Costas y Medio Marino > Participación pública



Deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de unos treinta y cinco (35) metros en la margen izquierda del río San Pedro, en el término municipal de Ribadesella (Asturias)

Fecha
Inicio: 07/11/2014 (07/11/2014)
Fin: 07/12/2014 (07/12/2014)


De acuerdo con lo previsto en el **Art. 21.2 a) del Reglamento General de la Ley de Costas** se publica el anuncio de incoación del expediente de *deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de unos treinta y cinco (35) metros en la margen izquierda del río San Pedro, en el término municipal de Ribadesella (Asturias)* con el fin de que en el plazo de 1 mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente y formular las decisiones que considere oportunas.

Los comentarios y alegaciones pueden dirigirse por e-mail a buzon-sgdpmf@magrama.es

Documentos:

-  [Anuncio de incoación del expediente](#)
-  [Planos del deslinde](#)

© Ministerio para la Transición Ecológica | Accesibilidad | Mapa Web | Guía de navegación | Aviso legal |



Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/inc-exp-DES01-14-33-0001.aspx>

Las Instrucciones para la tramitación de expedientes de deslinde de noviembre de 2005 establecen que el anuncio incluirá también la fecha en la que se ha previsto la realización del apeo. Esta indicación resulta muy loable pero la realidad se impone y, en la práctica, resulta muy difícil establecer, ya de entrada, la fecha de realización del acto de apeo del deslinde. Continúan las Instrucciones señalando que en el anuncio se indicará que es, además, «a los efectos previstos en el artículo 59.5 de la LRJPAC de notificación a este acto de posibles interesados desconocidos y de aquellos a los que no haya podido practicarse la notificación personal» (hoy art. 44 LPAC).

Respecto al plazo del mes para la realización del trámite, se computará a partir del día siguiente al de la publicación del anuncio y concluirá el mismo día del mes de vencimiento y si no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes, según dispone el art. 30 LPAC.

No resulta obligatorio dar a conocer la totalidad del expediente, aunque el derecho de consulta no se limita al plano – a pesar del tenor literal del Reglamento-, sino que comprende los demás documentos del expediente o la parte del mismo que se

acuerde (art.83.2 LPAC). El mencionado anteriormente Informe de la Abogacía del Estado de 24 de enero de 1994 señaló además que « [...] *la posibilidad de acceder a otros extremos del expediente pertenece solo a los que acrediten la condición de interesados. El cambio, aquellos que acudan a la información pública pero no tengan esa condición de interesados sólo podrán examinar lo que es objeto específico del trámite, esto es, el plano de delimitación provisional*».

Si los interesados no comparecieran en este trámite esta circunstancia no les impedirá presentar los recursos que consideren procedentes frente a la resolución definitiva, tal y como dispone el art. 83.3 LPAC. Por otro lado, la comparecencia no otorga por sí misma la condición de interesado como también establece el citado art. 83.3 LPAC, aunque sí tienen derecho a que la Administración dé cumplida respuesta a sus alegaciones⁵³³. Así lo ha establecido reiteradamente la jurisprudencia, entre otras, la STS de 14 de febrero de 2011, Rec. 225/2006: «*Asimismo respecto de la legitimación se ha remarcar la incidencia que la participación o no en el trámite de información pública pueda tener a los efectos de permitir una posterior impugnación en vía jurisdiccional de la resolución que ponga fin al procedimiento. Como ya la doctrina jurídica ha sentado interpretando la Ley que "La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento" y, de otro que "La comparecencia en el trámite de información pública, no otorga, por si mismo, la condición de interesado" Y si bien es cierto el que las alegaciones realizadas en el trámite de información pública no tienen que ser necesariamente estimadas o tomadas en consideración por la Administración, la Ley concede a los intervinientes "el derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales" Todas estas consideraciones se realizan al efecto de señalar la importancia del trámite de información pública y que aun cuando es innegable su carácter*

⁵³³ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.127: «*Debo destacar que los comparecientes si tienen derecho a que la Administración les responda. Derecho que deriva del artículo 42 LRJPAC, y que otorga una posición procesal que es muy cercana a la de interesado, en los términos recogidos en el art. 31 LRJPAC*».

de procedimental y formal conllevan en ocasiones un elemento decisivo según se cumplan o no ante las consecuencias que su ausencia es susceptible de producir como lo es en el supuesto de la introducción de modificaciones sustanciales».

Resulta muy frecuente que durante la tramitación del procedimiento de deslinde se tenga conocimiento de la existencia de otros interesados en el expediente como consecuencia de su comparecencia y aportación de datos, así como por la identificación que pueda hacer el Ayuntamiento correspondiente y el Registro de la Propiedad, de tal manera que el Servicio Periférico deberá de tener plenamente actualizada la relación de interesados. Para PÉREZ GÁLVEZ⁵³⁴, entre los interesados también hay que incluir a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos⁵³⁵ en el artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El art. 109 LC permite esta opción cuando dice que «1. *Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación*»⁵³⁶.

⁵³⁴ *Ibidem*, p.134-135.

⁵³⁵ *Vide* Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE): «Artículo 23. *Legitimación*.1. *Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa. 2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita*».

⁵³⁶ *Vide* SAN de 19 de abril de 2016, Rec.336/2014, Id Cendoj: 28079230012016100157: «[...] *no está de más añadir que el artículo 109 de la Ley de Costas reconoce acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esa Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación. Esta acción que tiene por objeto la salvaguarda de los preceptos de la Ley y sus disposiciones de desarrollo, puede ejercerse cualesquiera que sean los efectos producidos sobre el dominio público y constituye un instrumento idóneo para evitar la infracción del ordenamiento jurídico en materia de dominio público, razón por la que el apartado segundo del precepto distingue la infracción sancionable de dicho ordenamiento de aquellos supuestos en que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador. De modo que contempla tanto las infracciones normativas sancionables como las no sancionables, tal y como reconoce expresamente la STS de 9 de junio de 2004, Rec. 875/2002, y se corrobora por la sentencia de 26 de noviembre de 2008, Rec. 5875/2004, que cita otros precedentes. Precepto este último*

La omisión del trámite de información pública es, sin lugar a dudas, motivo de anulabilidad del expediente de deslinde, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48.2 LPAC, puesto que este defecto de forma da lugar a indefensión de los interesados.

B. Información oficial.

El art. 12.2 de la LC establece que en el procedimiento de deslinde deben ser oídos (además de los propietarios y demás interesados) la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, con constancia formal en el expediente de la recepción de las solicitudes de informe. Para ello, el Servicio Periférico de Costas remitirá, de forma simultánea a ambas Administraciones, «*copia de los planos de emplazamiento y delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección y de la documentación catastral*» a fin de que emitan el correspondiente informe en el plazo de (1) mes, transcurrido el cual sin que se reciban se entenderán en sentido favorable (art. 21.2.b. RGLC 2014).

No cabe duda de la necesidad e importancia de que se oigan a estas dos Administraciones en el procedimiento de deslinde, máxime cuando la declaración de dominio público estatal de una porción del territorio, y el establecimiento de servidumbres en las zonas colindantes tiene implicaciones evidentes en las competencias propias de CC.AA. y municipios⁵³⁷. La determinación de la profundidad de la servidumbre de protección precisa tener en cuenta la situación de la calificación del suelo de los inmuebles colindantes a la entrada en vigor de la LC 1988 y ello corresponde al órgano competente en materia de urbanismo.

Sin embargo, la Administración General del Estado no queda constreñida por lo indicado en los informes de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento, pues no existe

citado que ha de ponerse en relación con el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional, en el que se dispone que están legitimados en el orden contencioso administrativo "h) Cualquier ciudadano, en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes". Por todo ello, debe rechazarse la solicitud de inadmisión del recurso formulada por la Abogacía del Estado y por la parte codemandada».

⁵³⁷ Vide Concepción HORGUE BAENA, *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 343.

vinculación alguna en el momento del deslinde por la previa actuación o intervención estatal en el planeamiento urbanístico⁵³⁸.

La solicitud que se dirija al Ayuntamiento debe contener la solicitud de suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obra en el ámbito afectado por el deslinde, estando facultada la Administración General del Estado para suspenderlas, si fuere preciso⁵³⁹. Al Ayuntamiento se le solicita, además, la relación de titulares de las

⁵³⁸ Vide SAN de 28 de mayo de 1999, Rec. 2666/2000, Id Cendoj: 28079130052003101204: «*Tampoco puede tener la eficacia pretendida por el recurrente el informe desfavorable al deslinde emitido por la Dirección General de Costas de la Generalidad Valenciana, coincidente con sus intereses, porque ni es vinculante para la Administración del Estado, que es quien legalmente tiene la competencia para ejercer la defensa del dominio público, delimitar sus pertenencias y ejercer la facultad de recuperación, y además dicho informe no debe gozar para la Sala de una superior "auctoritas", sobre todo cuando tampoco está basado en estudios rigurosos, sino en conclusiones empíricas en pro de la consolidación de unas construcciones que han modificado el medio natural*». En igual sentido vide STS de 22 de marzo de 2012, Rec. 4362/2009: «*De la misma forma, la emisión por la Administración del Estado de los informes previstos en los artículos 112 y 117 de la Ley de Costas con motivo de la tramitación de planes de ordenación del territorio y de urbanismo no vinculan el posterior ejercicio de la potestad-deber de deslinde, de forma tal que la Administración no queda constreñida a lo consignado en los indicados informes, pues el ajuste de legalidad del deslinde se refiere exclusivamente a la comprobación en los terrenos de las condiciones físicas para su carácter demanial y esta finalidad constituye el objeto específico y único del deslinde y no de otras actuaciones de la Administración de Costas que se insertan en otro tipo de procedimientos y que, precisamente por ello, deben limitarse sus efectos a esos procedimientos. Entre otras, en las SSTS de 11 de febrero de 2009, RC 8391/2004 y 13 de noviembre de 2009, RC 4776/2005, hemos declarado que "(...) no existe vinculación alguna en el momento del deslinde por la previa actuación o intervención estatal en el planeamiento urbanístico. La previa clasificación del suelo e incluso la intervención estatal en dicha actuación a través de los informes previstos en el artículo 117, antes citado, no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ya que la naturaleza demanial de los terrenos es absolutamente distinta y diferente del ejercicio de la potestad de planeamiento concretada en la clasificación y calificación urbanística de los mismos terrenos, no pudiendo el ejercicio y actuación de esta potestad administrativa alterar la naturaleza demanial de unos concretos terrenos ya que tal carácter no es fruto del ejercicio de una potestad discrecional ---como la de planeamiento--- sino, más bien, el resultado irremisible de la declaración de tal carácter demanial por concurrir las características físicas contempladas en el artículo 3º de la LC, de conformidad con lo previsto en el artículo 132 de la Constitución Española. Dicho de otra forma, la demanialidad resulta absolutamente inmune a las previas determinaciones del planeamiento urbanístico, las cuales no pueden, en modo alguno, obligar a una desafectación de pertenencias demaniales, tal y como se desprende del citado artículo 132 de la Constitución Española, así como 7, 8, 9, 11 y 13.1 de la LC*».

⁵³⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.131: «[...] tal y como ha determinado la jurisprudencia, entre otras, la STS de 11 de noviembre de 2004 (Sala de los Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), recurso de casación núm. 2653/2002, que declara: «[...] debe leerse como integrada en aquellos mecanismos de información, colaboración y coordinación; y debe, además, calificarse o valorarse como plenamente respetuosa de las competencias municipales. En virtud de tal previsión, la Administración del Estado, competente para el deslinde del dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección, pide a la Administración Local, al tiempo de participarle el deslinde provisional y solicitarle su informe, que suspenda cautelarmente el otorgamiento de licencias de obra en el ámbito afectado por el deslinde. Pero la decisión del Ayuntamiento, accediendo o no a ello, no afecta a las competencias propias de la Administración del Estado, que podrá, cualquiera que sea esa decisión, seguir

fincas colindantes con la zona delimitada provisionalmente, y sus domicilios a efectos de notificaciones.

En consecuencia, y a efectos de que esa Corporación pueda ser oída en el procedimiento según se establece en el artículo 12.2 de la Ley de Costas, adjunto se remite el plano en el que se señala la delimitación provisional del dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección, solicitando se emita el correspondiente informe. El plazo para la emisión del citado informe es de un (1) mes, transcurrido el cual, sin que se reciba el mismo, se entenderá favorable en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2 b) del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

De otra parte, dado que en virtud del artículo 12.5 de la Ley de Costas, la providencia de incoación del expediente de deslinde implica la suspensión del otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, se solicita de ese Ayuntamiento que suspenda cautelarmente el otorgamiento de licencias de obra en la zona comprendida en la delimitación provisional del dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22.2 b) del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

Asimismo, se solicita de ese Excmo. Ayuntamiento la relación de titulares de las fincas colindantes con la zona delimitada provisionalmente, y sus domicilios a efectos de notificaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 c) del citado Reglamento.

EL JEFE DEL SERVICIO PROVINCIAL DE COSTAS

Modelo de solicitud de informe al Ayuntamiento. Fuente: archivos del doctorando.

En oficio aparte, se envía al Ayuntamiento edicto para exposición pública, solicitando su exposición y devolución, con diligencia al dorso en la que se haga constar el tiempo durante el que ha estado expuesto.

ejerciéndolas si efectivamente las tiene atribuidas. [...] tal y como ya dijimos en la sentencia de fecha 13 de octubre de 2003, dictada en el recurso de casación número 8928 de 1998.[...] con la finalidad de evitar cualquier actuación que pueda impedir o dificultar la eficacia del expediente de deslinde incoado, de modo que, conforme a aquellos preceptos, no se pueden realizar dentro del perímetro provisionalmente señalado por la Administración del Estado como superficie de dominio público marítimo terrestre obras sin la autorización de ésta, que sólo puede permitir aquellas que sean de emergencia para prevenir o reparar daños».

EXPEDIENTE DE RATIFICACION Y NUEVO DESLINDE PARCIAL DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE EN EL TRAMO DE COSTA COMPRENDIDO DESDE EL BARRANCO DE SAN TELMO HASTA LA MARGEN IZQUIERDA DE LA RAMBLA DE BELEN, TERMINO MUNICIPAL DE ALMERIA.

A fin de dar publicidad al plano en el que se delimitan provisionalmente el dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección, adjunto se remite anuncio de la incoación del expediente de ratificación y nuevo deslinde parcial de los bienes de dominio público en el tramo de costa del término municipal de Almería, comprendido desde el barranco de San Telmo hasta la margen izquierda de la Rambla de Belén.

El anuncio deberá exponerse en el Tablón de edictos de ese Ayuntamiento durante el plazo de un(1)mes, transcurrido el cual se remitirá a este Servicio de Costas una copia con diligencia al dorso en la que se haga constar el tiempo durante el que el anuncio ha estado expuesto.

El plano, compuesto de cinco(5) hojas, a escala 1:2000, reducidas de su original confeccionado a escala 1:1000, deberá tenerse a disposición del público que solicite examinarlo.

Modelo de remisión de edicto y planos al Ayuntamiento. Fuente: archivos del doctorando.

Lo que se le solicita a la Comunidad Autónoma son los datos sobre el planeamiento urbanístico en el ámbito espacial del expediente, a la entrada en vigor de la LC y en la fecha de incoación del expediente de deslinde, con remisión de la resolución de incoación y los planos diligenciados de la delimitación provisional en el caso de que ya consten en el expediente. Si hubieran sido solicitados con anterioridad a la incoación y recibidos por el Servicio Periférico, lo único que se hará es hacer constar que, si en el plazo de un mes no se recibe contestación, se entenderá que la C.A. confirma los datos remitidos anteriormente.

En consecuencia, y a efectos de que esa Consejería pueda ser oída en el procedimiento según se establece en el artículo 12.2 de la Ley de Costas, adjunto se remite el plano en el que se señala la delimitación provisional del dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección, solicitando se emita el correspondiente informe. El plazo para la emisión del citado informe es de un (1) mes, transcurrido el cual, sin que se reciba el mismo, se entenderá favorable en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2 b) del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

EL JEFE DEL SERVICIO PROVINCIAL DE COSTAS

Modelo de remisión de solicitud de informe a la C.A. cuando se han obtenido previamente datos urbanísticos. Fuente: archivos del doctorando.

Teniendo en cuenta las fundamentaciones de la STC 149/1991 «y la creación del actual Ministerio de Medio Ambiente, en el que está integrada la Dirección General

de Costas, se considera que, en la tramitación de todos los expedientes de deslinde, al solicitar informe de la respectiva Comunidad Autónoma, se remita siempre la petición de informe al órgano competente en medio ambiente, con independencia de que, por las particularidades propias de la organización interna de cada Comunidad Autónoma, fuera también procedente remitir la solicitud de informe al Departamento competente en otras materias, como ordenación territorial o urbanismo». Así se pronunciaba el Subdirector General de Costas en el año 1997 en una Instrucción a los Servicios Periféricos sobre “*Informes de las Comunidades Autónomas en la tramitación de los expedientes de deslinde, de concesiones y autorizaciones*”. Lo cierto es que, en los deslindes en los que he participado en Andalucía la petición de informe se dirigía, tanto a la entonces Consejería de Medio Ambiente, como a la de Obras Públicas y Urbanismo para cumplir con estas indicaciones y se recibían –no siempre- informes de una y otra.

Los únicos informes exigibles en el procedimiento son los citados a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento correspondiente. No obstante, cabe incorporar otros informes al expediente, como puede ser el del Ministerio de Hacienda cuando en el tramo de deslinde haya inmuebles considerados terrenos sobrantes.

Por último, y respecto a lo dispuesto en el art. 21.2.c del RGLC 2014, en el plazo de 15 días desde la incoación del expediente habrá de remitirse notificación al Registro de la Propiedad del acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área a deslindar y de la relación de propietarios, solicitándole certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los propietarios incluidos en el expediente y de cualesquiera otras que colinden o intersecten con el dominio público marítimo-terrestre, según resulten del plano aportado y de los planos catastrales, así como que practique nota marginal en el folio de cada uno de los inmuebles registrales afectados en la que conste: a) la iniciación del expediente de deslinde, con indicación de los datos que permitan su identificación así como la fecha del acuerdo de incoación del deslinde y de su publicación; b) la expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde; c) la advertencia de que dichas fincas pueden quedar afectadas por el deslinde y en consecuencia ser incorporadas, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o resultar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección o tránsito. Esta nota marginal se cancelará al practicar la inscripción o anotación de la resolución de aprobación del expediente de

deslinde, a solicitud del Servicio Periférico de Costas o por resolución judicial, y en cualquier caso por caducidad, una vez transcurridos tres años desde su fecha, si bien podrá solicitarse la prórroga de su vigencia por un plazo máximo de otros tres años, que habrá de hacerse constar en el folio por nota marginal con anterioridad a la expiración del plazo inicial.

El plano del área afectada por el deslinde que se le remite al Registro deberá constar debidamente georreferenciado, con identificación de las parcelas, y se acompañará de la documentación catastral a fin de que el Registrador, al expedir la certificación, verifique la correspondencia de dicha relación de propietarios con el contenido de los asientos registrales o ponga de manifiesto las discrepancias que resulten de los mismos. Si en el expediente se incluyesen fincas no inscritas, el Servicio Periférico de Costas podrá solicitar simultáneamente que con carácter previo se tome anotación preventiva por falta de inscripción previa.

La certificación habrá de expedirse en el plazo de un mes, prorrogable hasta un máximo de dos meses por causa justificada y previa petición del registrador de la propiedad. Esta modificación habida respecto de lo que regulaba el art. 22.2.c del RGLC 1989 (remisión al Registro de la Propiedad a fin de que su titular manifieste su conformidad a dicha relación o formule las observaciones que considere pertinentes; transcurridos quince días desde la remisión al Registro sin que se reciba contestación de éste, se entenderá otorgada su conformidad) resulta importante pues con ello se evita *«la antinomia entre la protección registral y la publicidad extrarregistral del dominio público, que tanta casuística y jurisprudencia ha generado»*⁵⁴⁰.

Mientras que el art. 23.1 del RGLC 1989 establecía la obligación de anotación preventiva del deslinde *«cuando los interesados en el expediente aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público»*, ahora la obligación se extiende con carácter general a todos los inmuebles registrales cuyos datos hayan sido o no aportados por los interesados, aunque ahora no se trata de practicar anotación preventiva sino nota marginal. La nota marginal

⁵⁴⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.136.

es un asiento accesorio que se practica al lado de los asientos principales aunque la finalidad es prácticamente la misma que la de la anotación preventiva prevista en el RGLC de 1989: dar el máximo conocimiento a que la finca pudiera resultar incluida en el dominio público. El caso es que con la nota marginal «*se evita la doble anotación preventiva de deslinde y de dominio público que tantas dudas había suscitado en la doctrina*»⁵⁴¹.

Este Servicio Provincial de Costas está tramitando el expediente de deslinde de la referencia, a tales efectos y de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación de costas vigente, se acompaña relación de titulares de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre en el tramo de costa denominado DL-2-CU, a fin de que por el titular de ese Registro de la Propiedad se preste conformidad a dicha relación, o formule las observaciones que considere oportunas, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 22 apartado 2.c) del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por R.D. 1471/1989, de 1 de Diciembre.

Transcurridos quince días desde la remisión a ese Registro sin que se reciba contestación, se entenderá otorgada su conformidad.

EL JEFE DEL SERVICIO PROVINCIAL DE COSTAS

Ejemplo de solicitud al Registrador de la Propiedad según el RGLC de 1989, antes de su modificación. Fuente: archivos del doctorando.

En el caso de que se denegase lo solicitado por el Registrador de la Propiedad por cualquier motivo que no pueda ser subsanado por el Servicio periférico de Costas, esta incidencia se pondrá en conocimiento del Servicio Jurídico del Estado en la provincia. En la práctica, ha habido ocasiones en que el Registrador de la Propiedad se ha negado a la práctica de las anotaciones preventivas si previamente no se abonaba la provisión de fondos correspondiente.

⁵⁴¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.137.

1.1.6. El acto de apeo.

Establece el RGLC 2014 en su art. 22 que, una vez obtenida la información a que se refiere el apartado 2 del art. 21, el Servicio Periférico de Costas citará sobre el terreno, con una antelación mínima de diez días, conjuntamente o agrupados por tramos del deslinde: (i) a los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre y los colindantes, individualmente o a los representantes de las comunidades de propietarios cuando estuvieran constituidos; (ii) a los que hayan acreditado su condición de interesados personándose en el expediente de deslinde (teniendo tal consideración las organizaciones legitimadas al amparo del artículo 2.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio); (iii) así como al Ayuntamiento y (iv) a la Comunidad Autónoma correspondientes, para mostrarles la delimitación provisional del dominio público mediante su apeo, pudiendo dicho Servicio levantar acta.

El acto de apeo consiste, por tanto, en señalar sobre el terreno la línea probable del dominio público marítimo-terrestre, «*mostrando los hechos relevantes para la declaración de la extensión del espacio de esta condición que, a tenor de la LC, no podrán ser otros que las características de los bienes conforme a los artículos 3,4 y 5 del texto legal*»⁵⁴². No se trata de que en este acto el Servicio Periférico demuestre a los comparecientes lo correcto del deslinde, ni siquiera de mostrarles las pruebas de que dispone la Administración para justificar la delimitación. Tampoco sería necesario mostrar en ese acto los límites de las servidumbres y la ribera del mar puesto que no ese el objetivo del acto. Sin embargo, y en la práctica, se muestran los planos en los que se incluyen, tanto la delimitación provisional del DPMT como las líneas de servidumbre y ribera para proporcionar a los comparecientes una mayor información sobre el expediente que se tramita.

A. Convocatoria.

Ya hemos visto quienes deben ser citados al acto y la antelación mínima de 10 días (se entienden hábiles) con la que deben ser citados. Y es que esa antelación permite no solo que al Servicio Periférico de Costas le lleguen los correspondientes acuses

⁵⁴² Vide Concepción HORGUE BAENA, “*El deslinde de costas*”, p. 344.

de recibo de las notificaciones personales debidamente practicadas y, en otro caso, pueda proceder a la publicación edictal del anuncio en BOP, sino que también permite a los convocados contar con un plazo prudencial para acudir a dicho acto. Resulta preciso recordar que, en muchos casos, se trata de propietarios que son citados en relación con segundas viviendas o viviendas vacacionales, por lo que es común que vivan incluso en otra ciudad. Los Servicios Periféricos han recibido críticas por señalar la celebración del acto de apeo en meses vacacionales como resulta ser el mes de agosto, pero lo cierto es que, en muchas ocasiones, resulta ser el momento adecuado para que los propietarios se encuentren precisamente en esos lugares de vacaciones.

En los casos de deslinde urbanizaciones marítimo-terrestres, simultáneamente, según lo establecido en la disposición adicional segunda 9.a del RGLC 2014, junto con la notificación al acto de apeo, a los titulares de fincas con uso de estacionamiento náutico retranqueado con respecto al canal y que quedaran incluidas en el dominio público marítimo-terrestre según deslinde anterior, se les solicitará que acrediten la existencia, si lo hubiere, de título de propiedad del citado estacionamiento, debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad a la fecha de entrada en vigor de la LC 1988, para determinar si procede la exclusión de dicho estacionamiento del dominio público marítimo-terrestre.

En la notificación debe indicarse claramente la fecha y hora, así como el lugar de encuentro. A este respecto debe procurarse un lugar a cubierto donde puedan extenderse los planos, que acoja dignamente a los posibles comparecientes y donde pueda firmarse el acta cómodamente. Los lugares de celebración, en mi experiencia personal, han sido de lo más diversos: desde el aula de un colegio, hasta un bar; desde el salón de un hotel de cuatro estrellas, hasta un local social, pasando por locales de un ayuntamiento o de Correos. El personal del Servicio Periférico o de la asistencia técnica contratada, con carácter previo a cursar las notificaciones, debe contactar con el Ayuntamiento correspondiente al tramo que se deslinda para buscar y concretar un lugar adecuado y próximo físicamente al inicio o final del tramo. Por otro lado, dicho personal debe comprobar si las características del lugar son las adecuadas al apeo que se pretende realizar, fijándose principalmente en si por sus dimensiones es suficiente en función del número de interesados citados y de si cuenta con alguna mesa y sillas que permita el desarrollo cómodo del acto. En ocasiones, y ante la imposibilidad de

encontrar un lugar suficientemente amplio, se ha citado a los interesados en un mismo lugar, pero en horas diferentes, divididos por bloques de propietarios.

Otra cuestión a tener en cuenta es la posible necesidad de pedir, con carácter previo al acto, la asistencia al mismo de fuerzas y cuerpos de seguridad (Guardia Civil o Policía Local) en evitación de problemas en tramos particularmente conflictivos. No es que esta circunstancia haya sido o sea la habitual, pero he sido testigo de altercados desagradables hasta el punto de tener que salir escoltada la comisión de deslinde del lugar de celebración.

También con carácter previo a la celebración del acto, el personal del Servicio Periférico o de la asistencia técnica contratada deberá haber marcado sobre el terreno, mediante estaquillas o marcas visuales, los vértices de la poligonal de la delimitación provisional del deslinde que se pretende mostrar.

Aunque el RGLC 2014 se refiere a que «*el Servicio Periférico de Costas citará sobre el terreno*» y que este podrá «*levantar acta*», debemos entender que se refiere a un funcionario designado al efecto por dicho Servicio con título facultativo adecuado⁵⁴³. Las Instrucciones de tramitación de deslindes del año 2005 señalan que al apeo deben acudir el Jefe del Servicio de Gestión de Dominio Público y el jefe de Servicio de Actuación Administrativa y, en su caso, si puede ser, el Jefe del Servicio provincial, así como el personal de la asistencia técnica contratada, si la hubiera. No obstante, este personal de la asistencia no puede actuar en ningún caso como portavoz o en sustitución de los funcionarios antes indicados.

B. Acto de Apeo.

Antes de la hora fijada para el comienzo del acto, el personal del Servicio Periférico y/o de la asistencia técnica contratada, si fuera posible, han de colocar en un

⁵⁴³ Vide art. 65.3 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas que se refiere a la persona de la Administración que debe acudir al deslinde en estos términos: «3. *El apeo consistirá en fijar con precisión los linderos de la finca, de lo que se extenderá el acta correspondiente. Dará comienzo en la fecha señalada y asistirán un técnico designado por el órgano instructor con título facultativo adecuado y los peritos que, en su caso, hubieren nombrado los interesados*».

lugar visible (en paredes o en paneles al efecto) los planos del deslinde con el fin de que los comparecientes vayan examinándolos.

Llegada la hora, el funcionario que presida la comisión de deslinde dará comienzo al acto con una explicación sobre el objeto y finalidad del dicho acto y, en concreto, pondrá de manifiesto que se va a mostrar sobre el terreno el límite interior del dominio público a los comparecientes. Por tanto, el apeo consiste, ciertamente, en recorrer a pie el tramo de deslinde para comprobar la posición de los vértices, pero ese recorrido a pie se puede obviar, siempre y cuando los comparecientes manifiesten expresamente que no desean hacerlo y se refleje esa incidencia en el acta que se levante al final.

Si no hay interesados que deseen ver la línea propuesta en las proximidades de sus fincas, el acto continuará llamando de forma personal a los interesados citados para que se acerquen a la mesa de la comisión de deslinde con el fin de tomar nota de su asistencia, datos personales, apoderamientos, en su caso, etc. Se les debe explicar que disponen, a partir de la celebración del acto, de un plazo de 15 días para presentar alegaciones y proponer motivadamente una delimitación alternativa y que, en cualquier caso, en ese momento pueden alegar lo que a su derecho convenga. Es normal que muchos acudan con abundante documentación que, dado el lugar en el que se celebra el acto y la falta de medios y tiempo, no es posible aceptarla y acusar recibo de la misma para su constancia. Lógicamente me refiero a documentación que no sea la que corresponda a la identidad o a la representación por la que actúan en ese acto pues, en ese caso, sí se debe aceptar y tomar nota en el acta (quien comparece, en nombre de quien, con qué apoderamiento, etc.).

Una vez dejada constancia de los datos personales y de representación, se les pide que reconozcan su propiedad sobre los planos y se les explica someramente en qué afecta el deslinde al inmueble concreto. Se debe procurar también en ese momento contestar a las cuestiones puntuales que puedan plantear (lógicamente teniendo en cuenta la escasez de tiempo y la espera de los otros comparecientes), así como advertirles nuevamente que tienen derecho a recorrer el tramo acompañados del personal del Servicio Periférico o de la asistencia técnica, una vez finalice la reunión.

Se preguntará a los comparecientes si hay presente alguien que haya sido citado al acto y no se le haya llamado a la mesa o alguien que ni siquiera haya sido citado para el acto pero que se encuentre presente. Todo ello para tomar nota de su comparecencia, interés legítimo y demás datos de identificación.

Por último, el acta y, en su caso, los planos de apeo, debe ser firmada por los representantes de la Administración y organismos públicos si hubieran comparecido (representante del Ayuntamiento, Comunidad Autónoma, etc.) y por los comparecientes, si lo desean.

Una vez firmado el acta la comisión puede desplazarse sobre el terreno para mostrar la línea de deslinde a quienes lo hubieran solicitado. Es común que éstos manifiesten que no firman el acta hasta haber recorrido a pie el tramo, lo cual complica el desarrollo del acto, pero el Servicio Periférico no se puede negar a ello.

C. El Acta de Apeo.

El levantamiento del acta de apeo no es preceptivo pues el art. 22 del RGLC 2014 señala simplemente que el Servicio «podrá levantar acta». No obstante no ser una obligación legal, es muy conveniente levantarla para dejar constancia en el expediente de la celebración del acto y de los asistentes. En cualquier caso, el acta levantada tiene la consideración de documento público administrativo, tal y como dispone el art. 26.1 LPAC y art. 1216 del Código Civil⁵⁴⁴.

En el acta se debe hacer constar la fecha de la reunión, la hora de inicio y de finalización del acto, el objeto de la reunión, los comparecientes, las operaciones que se realicen, las alegaciones y manifestaciones que hagan los asistentes, y un listado de vértices de deslinde con sus coordenadas UTM. La posibilidad de que se pudiera

⁵⁴⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.141.

hacer constar en el acta tan solo la conformidad o disconformidad⁵⁴⁵ de los asistentes con el deslinde que contemplaba el art. 22.3 del RGLC de 1989 ha desaparecido en el RGLC de 2014. El actual art. 22 del RGLC 2014 dice al efecto que pueden alegar lo que tengan por conveniente: *«pudiendo dicho Servicio levantar acta. Los propietarios e interesados que en cualquier caso podrán concurrir al acto de apeo y alegar lo que proceda»*⁵⁴⁶. Las alegaciones presentadas en información pública, las del acto del apeo y las presentadas tras este deberán ser contestadas en el propio proyecto de deslinde.

La asepsia del acta en cuanto a su contenido es evidente ya que no puede contener juicios de valor u opiniones pues, de otro modo, *«se convertiría en una especie de instancia revisora interna, de aspectos jurídicos concernientes a otras cuestiones»*⁵⁴⁷.

Hoy en día es posible facilitar en el mismo acto de celebración del apeo la copia del acta a quien lo solicite, dados los medios técnicos de que se dispone. Hace unos años se facilitaba la copia a quien la solicitara a partir del día siguiente a su celebración, acudiendo a las dependencias del Servicio Provincial o remitiéndosela por cualquier medio que pudiera tener constancia de su recepción.

⁵⁴⁵ Esta limitación de los asistentes al acto de apeo que solo podían manifestar su conformidad o disconformidad con el deslinde ya había sido criticada por la doctrina: Vide Jesús GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, p.569: *«[...] también debe cuestionarse que la intervención de los asistentes al apeo consista exclusivamente en manifestar su conformidad o disconformidad con la delimitación (mejor dicho, delimitaciones, como acabamos de ver) que haya realizado el Servicio Periférico de Costas. Aun cuando seguidamente se contempla un trámite «para formular alegaciones y proponer motivadamente una delimitación alternativa» (art. 22.3 in fine del RC cit.), no resulta impropio del apeo, sino connatural al mismo, que en dicho acto queden ya expresadas las discrepancias sobre el trabajo de la delimitación y motivos que «sobre el terreno» se advierten para que se otra la que deba fijarse; y así deberá reflejarse en el acta de apeo».*

⁵⁴⁶ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p. 141: *«Es un derecho que se reconoce en la LRJPAC, arts: 35.e): “Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: [...]».*

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 143.



Ministerio de Medio Ambiente
Dirección General de Costas

Hermanos Machado, 4. 04071 Almería
Fax 950 - 26 60 27
Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39

Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo
Servicio Provincial de Costas en Almería

=====

ACTA DE APEO DEL DESLINDE DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE DEL TRAMO DE COSTA COMPRENDIDO ENTRE EL DIQUE NORTE DEL PUERTO DEPORTIVO DE SAN JOSE Y LA RAMBLA SITUADA AL PIE DEL CERRO EN EL QUE SE ASIENTA LA PARTE SUR DEL NUCLEO DE LA ISLETA DEL MORO, TERMINO MUNICIPAL DE NIJAR (ALMERIA).

=====

Reunidos en la Escuela Taller de la Isleta del Moro, a las diez horas del día veintitrés de Septiembre de 1997, por el Servicio Provincial de Costas de Almería, D. [REDACTED], Jefe del Servicio de Gestión del Dominio Público y D. [REDACTED], Jefe de la Sección Técnica del Dominio Público, y por las fincas colindantes o afectadas por el deslinde, las siguientes personas o representantes de las mismas que han sido debidamente citadas:

=====

[REDACTED]

No asiste.

=====

[REDACTED]

No asisten.

=====

[REDACTED]

Comparece como mandatario verbal D. [REDACTED] (D.N.I. [REDACTED]).

=====

Se procede a mostrar a los presentes la delimitación provisional del Dominio Público Marítimo-Terrestre, mediante su apeo, para lo cual se han confeccionado un total de veinticinco (25) planos a escala 1:1000, en los que se han reflejado los puntos definitorios de la línea del deslinde, previamente estaquillada, numerados desde el uno (1) al trescientos cinco (305).

Las coordenadas UTM de los vértices de la poligonal que define la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre se relacionan en el anejo nº 2 de la presente acta.

La línea de ribera del mar que sirve de base para la medición de las zonas de servidumbre aparece representada en los planos cuando no coincide con la propia línea de deslinde.

La servidumbre de protección tiene un ancho de cien (100) metros en todo el tramo, al tratarse de suelo clasificado como no urbanizable ó urbanizable sin plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de la Ley de Costas. La servidumbre de tránsito tiene un ancho de seis (6) metros en todo el tramo.

Se explica a los presentes el significado y alcance del deslinde que se practica, así como las limitaciones a los usos permitidos por las servidumbres que establece la Ley de Costas y la situación jurídica de los terrenos que pudieran quedar incluidos en el deslinde.

Asimismo, se les informa a los propietarios colindantes que no estén conformes con la delimitación propuesta que, a partir de este Acto, disponen de un plazo de quince (15) días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas y propongan motivadamente una delimitación alternativa.

ACTA DE APEO DESLINDE D.P.M.T. EXP. DL-3-NI. 23.09.1997. PAGINA Nº 4



Ministerio de Medio Ambiente
Dirección General de Costas

Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo
Servicio Provincial de Costas en Almería

Hermanos Machado, 4. 04071 Almería
Fax 950 - 26 60 27
Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39

Siendo las catorce quince (14'15) horas, se da por finalizado el acto de apeo, firmándose la presente por los representantes de la Administración y por los propietarios en el Anexo nº 1 en el lugar y fecha mencionados en el comienzo de este Acta.

POR LA ADMINISTRACIÓN

**EL JEFE DEL SERVICIO DE
GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO**

**EL JEFE DE LA SECCIÓN TÉCNICA
DE DOMINIO PÚBLICO.**

Fdo.: [REDACTED]

Fdo.: [REDACTED]

<u>ANEXO Nº 1</u>		
DEL ACTA DE APEO DEL DESLINDE DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE DEL TRAMO DE COSTA COMPRENDIDO ENTRE EL DIQUE NORTE DEL PUERTO DEPORTIVO DE SAN JOSE Y LA RAMBLA SITUADA AL PIE DEL CERRO EN EL QUE SE ASIENTA LA PARTE SUR DEL NUCLEO DE LA ISLETA DEL MORO, TERMINO MUNICIPAL DE NIJAR (ALMERIA).		
FINCA Nº 1	FINCA Nº 2	FINCA Nº 3
FINCA Nº 4	FINCA Nº 6	FINCA Nº 7

Extracto parcial del Acta de Apeo del deslinde NI-3-AL, Nijar (Almería).

Conviene señalar que cuando se trata de ratificar una línea de deslinde anterior no hay nulidad del deslinde si se omite el acto de apeo. Así lo dice, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2017, Rec. 7/2015⁵⁴⁸:

«El único trámite que se ha omitido es el acto de apeo, que no se ha practicado. Dicho acto se regula en el artículo 22.3 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, y consiste en la citación sobre el terreno a los titulares individuales o a los representantes de las comunidades de propietarios para mostrarles la delimitación provisional del dominio público mediante su apeo, pudiendo dicho Servicio levantar acta, donde se hará constar la conformidad o disconformidad de los asistentes, quienes, en este último caso, dispondrán de un plazo de quince días para formular alegaciones y proponer motivadamente una delimitación alternativa. En el caso de autos, como ya se ha señalado en el Fundamento de

⁵⁴⁸ Vide Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2017, Rec. 7/2015, Id Cendoj: 28079130052017100061.

Derecho tercero, no se ha producido variación de la delimitación del dominio público respecto del deslinde de 1977, delimitación que se viene a ratificar por la resolución recurrida, por lo que el acto de apeo, al mantenerse dicha delimitación, resulta secundario y su omisión no genera ninguna indefensión. Debe recordarse que según el artículo 19.1 del citado Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, el deslinde determinará siempre el límite interior del dominio público marítimo-terrestre y cuando dicho límite no coincida con el de la ribera del mar, se fijará en el plano el de esta última además de aquél, pero precisa que no obstante, el amojonamiento sólo reflejará el límite interior del dominio público, límite interior que como hemos visto coincide con el deslinde de 1977. No procede, por lo expuesto, acceder a la nulidad postulada".

En nuestras SSTS de 7 y 30 de septiembre de 2011 (RRCC 1954/2008 y 1189/2008), ratificamos dichos razonamientos: "En efecto, como se señala en la sentencia de instancia, en su fundamento jurídico segundo, en el presente caso, además de que han sido llevados a cabo, en vía administrativa, la práctica totalidad de los trámites a los que se refieren los artículos 20 y siguientes del Reglamento de la Ley de Costas , tampoco ha habido indefensión material puesto que la Asociación recurrente ha podido alegar y probar (como así ha efectuado) cuanto ha estimado conveniente en defensa de sus derechos e intereses legítimos, dado que se le concedió un plazo de quince días para examinar el expediente, y presentar los escritos, documentos y pruebas que estimara procedentes, por lo que se ha garantizado su derecho de defensa constitucionalmente protegido en el Art. 24 CE . Ha de resaltarse que este supuesto es diferente al contemplado en la sentencia de esta Sala de 27 de abril de 2005 (casación 4011/2002)), que se cita por la parte recurrente, en la que se apreció la nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial a la que se refiere esa sentencia ante la falta "total y absoluta del procedimiento legalmente establecido", pues no se había oído a los interesados ni a las Administraciones mencionadas en el artículo 12.2 de la Ley de Costas , trámites que aquí han sido cumplidos. Aunque es cierto que no consta que se llevara a cabo el trámite de apeo ---pues se partía de los deslindes anteriores, como se ha dicho---, esto tampoco supone ni la nulidad de pleno derecho de la Orden impugnada, al no haberse prescindido total

y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, como se ha indicado, ni tampoco su anulación, de conformidad con lo establecido en el artículo 63.2 LRJPA , al no haberse producido en este caso una indefensión efectiva para la recurrente por la falta de ese trámite».

Con carácter general, la falta de citación personal a colindantes para el acto de apeo del deslinde es un defecto formal que sólo determina la anulabilidad del expediente cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, y esta no se produce si los interesados han podido proponer y practicar las pruebas que a su derecho convenían en vía judicial (en este sentido las SSTS de 18 de marzo de 2002, Rec. 8653/1995, 15 de julio de 2002, Rec. 5561/1996, y 25 de marzo de 2011, Rec. 1244/2007, STS de 7 de septiembre de 2011, Rec. 1954/2008, 30 de septiembre de 2011, Rec.1189/2008, STS de 11 de octubre de 2012, Rec. 408/2010).

El acto de apeo está considerado como un acto de trámite⁵⁴⁹ que no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos de los interesados. Por tanto, no cabe la impugnación autónoma del acto de apeo, sin perjuicio de que se pueda alegar la oposición al mismo, para su consideración en la orden ministerial que ponga fin al procedimiento.

Es posible que, durante la tramitación del expediente de deslinde, y en base a los informes preceptivos o a las alegaciones presentadas, el Servicio Periférico considere necesaria la modificación de la delimitación provisional, sobre todo si se deduce de aquéllos la existencia de algún error material o pongan de manifiesto alguna situación de hecho o de derecho que hiciera precisa la modificación. Si se trata de un error material bastará con hacer la modificación e incorporarla al proyecto haciéndola constar, tanto en la Memoria, como en el oficio de remisión del proyecto a la Dirección General. En el segundo supuesto, es decir, cuando se trate de una situación de hecho o de derecho significativa, el Servicio Periférico deberá elevar la cuestión a la Dirección

⁵⁴⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.145.

General para que se pronuncie sobre su idoneidad, siempre teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 25 RGLC 2014 que dispone que: *«Cuando el proyecto de deslinde suponga modificación sustancial de la delimitación provisional realizada previamente, se abrirá un nuevo periodo de información pública y de los organismos anteriormente indicados, que se tramitará simultáneamente con la audiencia, previa notificación, a los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre y los colindantes, así como a los que hayan acreditado su condición de interesados, [...]»*.

1.1.7. La redacción del proyecto de deslinde.

Una vez realizado el acto de apeo y, en su caso, haber recogido las nuevas fincas registrales afectadas por el deslinde que pudieran haber aparecido hasta ese momento, el Servicio Periférico de Costas debe proceder a redactar el proyecto de deslinde. Así lo dispone el art. 24.1 del RGLC 2014 que establece que deberá contener los siguientes documentos: *«a) Memoria, con descripción de las actuaciones practicadas e incidencias producidas y con justificación de la línea de deslinde propuesta y demás delimitaciones previstas en el artículo 18 de este reglamento, en función de aquellas y de los informes emitidos y alegaciones presentadas; b) Planos topográficos a escala no inferior a 1/1.000, con el trazado de la línea de deslinde y las delimitaciones indicadas, debidamente recogidas en los planos catastrales; c) Pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento del deslinde; d) Presupuesto estimado»*.

La importancia de este documento es esencial porque describe cuantas actuaciones e incidencias se han producido a la largo del procedimiento y debe *«cumplir las instrucciones técnicas que, en su caso, se aprueben por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, incluyendo los modelos de hitos de deslinde y de otras señales o referencias»* (art.24.2 RGLC 2014), para lograr una ágil y rápida visión e interpretación de lo que se pretende. También debe *«recoger de forma gráfica la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, así como aportar la documentación necesaria que ofrezca una visión clara y justifique adecuadamente la línea de deslinde propuesta»* (Instrucciones para la tramitación de expedientes de deslinde, de noviembre de 2005).

La *Memoria* del proyecto debe contener un índice y estar paginada, con las fotografías numeradas y los anexos bien referenciados, a efectos de que la orden ministerial aprobatoria o la contestación a las alegaciones puedan hacer referencia directa a aquéllos o a una página concreta de la Memoria. En este apartado se deben describir de forma somera y ordenada las actuaciones practicadas y las incidencias habidas desde el inicio del expediente, así como justificar el trazado de la línea de deslinde propuesta y de las demás delimitaciones.

La justificación distinguirá los tramos de costa con y sin coincidencia entre la línea de deslinde del dominio público y la ribera del mar. Se deberá justificar, técnica y jurídicamente⁵⁵⁰ la línea de deslinde, encajando cada uno de los tramos en base al correspondiente artículo de la LC y los correspondientes de su Reglamento, así como, en su caso, a las Sentencias dictadas al respecto. Se describirán los tramos identificándolos por sus correspondientes vértices del plano y se indicará la zona concreta del ámbito del deslinde en la que se encuentren. Igualmente se harán constar las circunstancias que motivan su inclusión en el DPMT, y los estudios y/o la documentación que justifican la inclusión.

Como he dicho en apartado anterior, hay que acompañar a la justificación las pruebas o estudios técnicos adecuados. Siempre que en el tramo concreto no haya habido alegaciones, se considera suficiente que en el anejo correspondiente se incluya una abundante documentación fotográfica en la que se remarque la línea del deslinde propuesta. Cuando en el tramo concreto el deslinde propuesto coincida con uno ya aprobado, se justificará que no existen bienes más hacia el interior que tengan las características de DPMT y se hará constar la O.M. de aprobación del deslinde aprobado con la referencia de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

En todo caso, hay que referirse a si la delimitación propuesta en cada tramo coincide total o parcialmente con los deslindes que hubiesen resultado de aplicar la LC

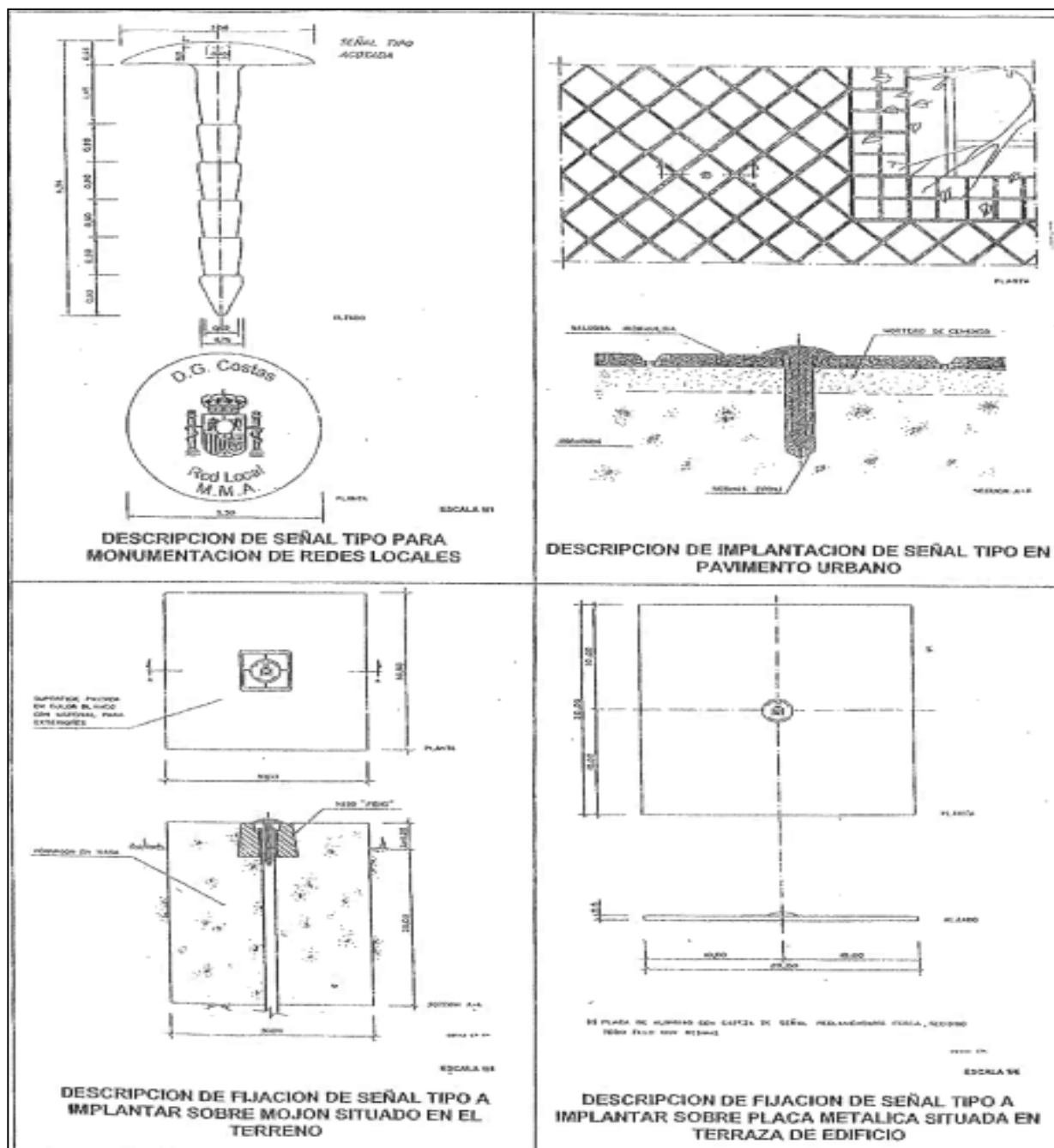
⁵⁵⁰ Tanto el RGLC 1989, como el RGLC 2014 se refieren a que la Memoria debería contener la «[...] justificación de la línea de deslinde propuesta y demás delimitaciones previstas en el artículo 18, en función de aquéllas y de los informes emitidos y alegaciones presentadas». Es decir, no se hace referencia expresa a la justificación jurídica de la línea. Esta omisión ya fue criticada por la doctrina (vide, J. GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, p.580: «Especial importancia tendrán también los informes jurídicos, que una vez más aparecen ignorados por el Reglamento de Costas».).

1988 o la legislación anterior y, a falta de coincidencia, referenciar los tramos en los que se hubiese resultado una divergencia.

La Memoria debe contener un apartado destinado a las alegaciones presentadas en el expediente, diferenciando el momento procedimental en que han sido presentadas. Deben reseñarse cada una de ellas numerándolas para poder referirse más fácilmente a ellas y documentando con fotografías o planos la ubicación de la finca objeto de la alegación, los vértices del deslinde afectados y el número de parcela asignada en el plano. La contestación a las alegaciones se puede realizar de forma conjunta cuando contengan idénticos argumentos y cuando se refieran a aspectos generales ya resueltos por la propia legislación de costas (prevalencia del DPMT respecto a inscripciones registrales, prevalencia del DPMT frente a la clasificación del suelo a efectos de su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre, derecho a obtener indemnización por privación de propiedad, etc.). Respecto a aquellas alegaciones que se refieran a la justificación técnica de la línea de deslinde, se debe hacer un resumen de la alegación y una contestación individualizada.

Respecto a los planos, fechados y firmados, deben ser, al menos a escala 1:1.000, aunque lo habitual es que el proyecto contenga: Plano 0 (Plano de Situación a Escala 1/50.000); Plano 1 (Plano General a Escala 1/5.000); Plano 2 (Plano del Proyecto de Deslinde a Escala 1/1.000) y Plano 3 (Plano detalle de hitos de amojonamiento). En los planos se deben reflejar todas las ocupaciones existentes en terrenos de DPMT y terrenos colindantes y deben contener la toponimia propia local. Se debe adjuntar una hoja mosaico de posición relativa entre los planos y en cada hoja deberá figurar un cuadro con las coordenadas UTM de todos los vértices de la poligonal del deslinde incluidos en ella y del límite interior de la ribera del mar. Además de la línea de deslinde, debe figurar el límite de la zona de servidumbre de protección si este resulta más hacia el interior que la línea de deslinde, así como la línea de la servidumbre de tránsito y las líneas de deslinde, con su referencia de O.M., que se hubieran aprobado en el tramo con anterioridad.

Se debe describir también qué solución física se ha adoptado para cada uno de los vértices de la poligonal del deslinde, concretando si se trata de un hito o de un clavo de acero con la leyenda correspondiente (aquellos lugares donde el hito pueda causar molestias a los viandantes, p.ej. un paseo marítimo).



Modelos tipo de hito y placa metálica. Fuente: Normas para la realización de trabajos de obtención de cartografía de la costa española a escala 1:1.000.

Por último, se describirán las actuaciones necesarias para el amojonamiento, con su presupuesto y propuesta de plazo de ejecución, clasificación del contratista y demás requisitos para la contratación de obras.



Ministerio de Medio Ambiente
Dirección General de Costas

Paseo de Almería, 41. 04071 Almería
Fax 950 - 28 16 53
Teléfono 950 - 23 11 77 - 23 16 39

Demarcación de Costas de Andalucía - Mediterráneo
Servicio Provincial de Costas en Almería

PROYECTO DE

"DESLINDE DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE EN EL TRAMO DE COSTA COMPRENDIDO ENTRE LA RAMBLA DEL LOCO Y LA PUNTA DE LA PEÑA DEL MORO, T.M. EL EJIDO (ALMERIA).

REF: C-DL- 32 -ALMERIA

INDICE GENERAL

	<u>PAGINA</u>
DOCUMENTO Nº 1.- MEMORIA Y ANEJOS	
<u>MEMORIA</u>	5.-
1.- ANTECEDENTES	6.-
2.- OBJETO DEL PROYECTO	6.-
3.-PROCEDIMIENTO DE DESLINDE. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PRACTICADAS	7.-
3.1.- Procedimiento de deslinde	7.-
3.2.- Actuaciones practicadas	7.-
4.- NECESIDAD DE PRACTICAR UN NUEVO DESLINDE Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO DE AMOJONAMIENTO	8.-
5.- DESCRIPCION DEL TRAMO DE COSTA Y JUSTIFICACION DE LA LINEA DE DESLINDE	8.-
5.1.- Descripción geomorfológica del tramo de costa deslindado	8.-
5.2.- Justificación de la línea de deslinde de acuerdo con la L.C.	9.-
5.3.- Finalidad del deslinde y su amojonamiento	10.-
5.4.- Ribera del mar	10.-
5.5.- Accesos al mar.....	10.-
5.6.- Servidumbres de Protección y Tránsito	11.-
5.7.- Diferencias entre la delimitación realizada y la que hubiese resultado de la aplicación de la anterior Ley de Costas	11.-
5.8.- Deslindes existentes de Z.M.T. y otros	11.-
6.- PLANOS DEL DESLINDE	11.-
7.- DETERMINACION DE LAS COORDENADAS U.T.M. DE LA LINEA DE DESLINDE.....	12.-
8.- PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TECNICAS PARTICULARES	12.-
9.- PRESUPUESTO DE AMOJONAMIENTO.....	12.-
9.1.- Plazo de ejecución	12.-
9.2.- Revisión de precios	13.-



10.- CLASIFICACION DEL CONTRATISTA	13.-
11.- DECLARACION DE OBRA DE PRIMER ESTABLECIMIENTO.....	13.-
12.- CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE COSTAS	13.-
13.- DOCUMENTOS DE QUE CONSTA EL PROYECTO	13.-
14.- CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES	14.-

ANEJOS A LA MEMORIA.

ANEJO nº 1.- TRAMITACION DEL EXPEDIENTE DE DESLINDE Y RESUMEN DE ACTUACIONES.....	16.-
- Antecedentes	17.-
- Tramitación del expediente de deslinde.....	17.-
- Resumen de actuaciones y diligencias	20.-
ANEJO nº 2.- RELACION DE COLINDANTES E INTERESADOS, DATOS CATASTRALES Y REGISTRALES	22.-
- Relación de colindantes e interesados.....	22.-
- Hoja de Control de Colindantes	22.-
ANEJO nº 3.- CALIFICACION URBANISTICA DE LOS TERRENOS COLINDANTES	23.-
ANEJO nº 4.- OCUPACIONES EN EL DOMINIO PUBLICO	25.-
- Relación de concesiones existentes, título y referencias.....	26.-
ANEJO nº 5.- ACTA DE APEO DEL DESLINDE PROVISIONAL	27.-
ANEJO nº 6.- ALEGACIONES AL EXPEDIENTE DE DESLINDE	28.-
- Alegaciones en período de Información Pública	29.-
- Relación de Alegaciones	29.-
- Informe de Alegaciones.....	29.-
- Alegaciones a la delimitación provisional mostrada en el Apeo.....	30.-
- Relación de Alegaciones	31.-
- Informe de Alegaciones.....	31.-
ANEJO nº 7.- COORDENADAS U.T.M. DE LAS POLIGONALES DEL DESLINDE Y RIBERA DEL MAR.....	33.-
ANEJO nº 8.-FICHA DEL DESLINDE.....	35.-
ANEJO nº 9.- CERTIFICACION DE COINCIDENCIA O NO DE LA DELIMITACION PROPUESTA CON LA QUE SE HUBIESE REALIZADO DE ACUERDO CON LA ANTERIOR LEGISLACION DE COSTAS	37.-



ANEJO nº 10.- REPORTAJE FOTOGRAFICO DE VUELO VERTICAL A E 1:5.000 Y VUELO OBLICUO	38.-
ANEJO nº 11.- ACTA Y PLANO DE DESLINDES ANTERIORES	39.-
ANEJO nº 12.-ESTUDIO GEOMORFOLOGICO DEL TRAMO.....	40.-
ANEJO nº 13.- ESTUDIO BÁSICO DE SEGURIDAD Y SALUD	41.-

DOCUMENTO Nº 2.- PLANOS.

- PLANO 0.- Plano de Situación a Escala 1/50.000
- PLANO 1.- Plano General a Escala 1/5.000.
- PLANO 2.- Plano del Proyecto de Deslinde a Escala 1/1.000.
- PLANO 3.- Plano detalle de hitos de amojonamiento.

DOCUMENTO Nº 3.- PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES

CAPITULO I.- OBJETO Y DESCRIPCION	52.-
CAPITULO II.- CONDICIONES QUE DEBEN SATISFACER LOS MATERIALES	54.-
CAPITULO III.- EJECUCION DE LAS OBRAS.....	56.-
3.1.- Condiciones generales.....	56.-
3.2.- Replanteo	56.-
3.3.- Desbroce del terreno.....	56.-
3.4.- Excavación en zanja o pozo.....	56.-
3.5.- Hormigones y morteros	57.-
CAPITULO IV.- MEDICION Y ABONO DE LAS OBRAS.....	60.-
4.1.- Definición del precio unitario	60.-
4.2.- Normas generales.....	60.-
4.3.- Excavaciones	61.-
4.4.- Hormigones	61.-
4.5.- Medición y abono de las obras.....	61.-
4.6.- Obras no incluidas en el presente Pliego.....	61.-
4.7.- Obras incompletas	62.-
4.8.- Obras defectuosas	62.-
4.9.- Relaciones valoradas	62.-
CAPITULO V.- DISPOSICIONES GENERALES	63.-



- 5.1. Gastos por cuenta del Contratista.
- 5.2. Permisos y licencias.
- 5.3. Mantenimiento de servidumbres.
- 5.4. Vigilancia de la obra.
- 5.5. Plazo de ejecución.
- 5.6. Maquinaria y equipos de obra.
- 5.7. Recepcion y plazo de garantía.
- 5.8. Liquidación de la obra.
- 5.9. Propiedad industrial y comercial.
- 5.10. Medidas de seguridad.
- 5.11. Obligaciones de carácter social y legislación social.
- 5.12. Organización y policía de las obras.
- 5.13. Revisión de precios.
- 5.14. Señales luminosas.
- 5.15. Señalización de las obras
- 5.16. Control de las obras.
- 5.17. Retirada de las instalaciones.
- 5.18. Obligaciones generales.
- 5.19. Impuesto del Valor Añadido (I.V.A.)

DOCUMENTO Nº 4.- PRESUPUESTO ESTIMADO DE AMOJONAMIENTO.

4.1.- GENERALIDADES	68.-
4.2.- PRESUPUESTO DE EJECUCION.....	68.-
4.2.1- MEDICIONES.....	69.-
- Relación de mojones a colocar	70.-
- Unidades de obra	70.-
4.2.2.- CUADROS DE PRECIOS	74.-
- Cuadro de precios nº 1.....	75.-
- Cuadro de precios nº 2.....	78.-
4.2.3.- PRESUPUESTO GENERAL	82.-
- Presupuesto de Ejecución Material.....	84.-
- Presupuesto de Ejecución por Contrata	87.-

El proyecto de deslinde con este contenido, junto con el expediente administrativo y el acta de replanteo, se elevará a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar para su aprobación por orden ministerial (art. 24.3 RGLC 2014). A pesar de que el Reglamento se refiere al «*acta de replanteo*» debe entenderse como “acta de apeo” ya que no tendría ningún sentido que se refiera a la operación de replanteo y levantamiento de acta al efecto con carácter previo a la aprobación por orden ministerial del posterior amojonamiento ya que precisamente el amojonamiento aún no está autorizado en ese momento⁵⁵¹. El expediente administrativo debe estar completo, foliado y contener todos los documentos originales, informes y actuaciones producidas en la tramitación y los demás documentos técnicos y jurídicos que resulten de interés.

A la vista de lo remitido, la dependencia administrativa competente de la Dirección General verificará si el expediente y el proyecto se han tramitado correctamente, ajustándose a la LC y al RGLC y, sobre todo, comprobará si se han realizado la información pública, oficial y apeo del deslinde, así como si se han seguido los trámites necesarios para obtener la relación de titulares, la oportuna consulta al Registro de la Propiedad y si los interesados han sido debidamente notificados del acto de apeo. En cuanto al proyecto, la superioridad comprobará que su contenido se ajusta al Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Pliego de Bases del Deslinde.

Si la Dirección General detectara que falta alguna documentación esencial o que el proyecto debe ser modificado, remitirá oficio al Servicio Periférico para que proceda a subsanar los defectos observados. Y si considera que todo está correcto, ordenará al Servicio periférico que proceda a practicar el trámite de audiencia correspondiente.

1.1.8. Trámite de audiencia.

El objetivo del trámite de audiencia es «*dar a conocer a todos los interesados lo instruido, a fin de que verifiquen que figuran en el expediente todos los datos en base*

⁵⁵¹ Vide en el mismo sentido J. GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, p.582.

a los cuales va a adoptarse la resolución, y en el caso de que haya algún error u omisión, pueda solventarse»⁵⁵².

A tal fin, este trámite se practicará por el Servicio Periférico correspondiente, previa orden de la Dirección General, y se entenderá con el Ayuntamiento, los órganos de la Comunidad Autónoma a los que se hubiera consultado en la tramitación previa y, por supuesto, a los interesados. Se les informará de que disponen de un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para presentar cuantas alegaciones, documentos u otros elementos de juicio estimen pertinentes. Todo ello ajustándose a lo que dispone para las notificaciones de los actos administrativos la LPAC 2015.

La ausencia del trámite de audiencia no necesariamente acarrea la nulidad del expediente. Solo cuando la falta del trámite produce indefensión material y priva al administrado de ser oído, es cuando supone causa de nulidad de pleno derecho. La STS de 20 de noviembre de 2009, Rec. 5687/2005⁵⁵³ así lo afirma:

«CUARTO.- Planteados así los términos del debate, el primer motivo, relativo a la falta de trámite de audiencia personal, no puede ser acogido. La jurisprudencia consolidada y uniforme ha dicho que los defectos formales sólo determinan la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, y que esa indefensión ha de ser material, real y efectiva, no meramente formal. Pues bien, en este caso, como acertadamente pone de manifiesto la Sala de instancia, no se produjo esa indefensión material, única que podría haber dado lugar a la estimación del recurso, dado que la aquí recurrente interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo aprobatorio del deslinde, en el que pudo alegar cuanto consideró oportuno en defensa de sus derechos e intereses, y ese recurso fue examinado y expresamente resuelto por la Administración, la cual, en definitiva, valoró sus alegaciones y sopesó sus razones, por más que en sentido

⁵⁵² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.148.

⁵⁵³ Vide STS de 20 de noviembre de 2009, Rec. 5687/2005, Id Cendoj: 28079130052009100617.

desestimatorio. Por lo demás, el proceso jurisdiccional puede entablarse, ciertamente, con la exclusiva finalidad de denunciar infracciones formales en la vía administrativa y reclamar que se declaren las consecuencias invalidantes que de ellas puedan resultar; ahora bien, si es el mismo recurrente, quien trasciende esos vicios o defectos del procedimiento administrativo, y plantea directamente ante el órgano judicial la cuestión de fondo que quería hacer valer en los trámites administrativos omitidos, y efectuando, en esa misma fase judicial, alegaciones y pruebas con la finalidad de que el Tribunal se pronuncie sobre dicha cuestión de fondo, no resulta incongruente, sino lógico y coherente, que el Tribunal siga el camino dialéctico que el propio recurrente indica (en este sentido, STS de 22 de mayo de 2009, RC 548/2007). Así ocurrió en este caso, pues aun cuando la actora denunció en su demanda una infracción formal en el curso del expediente, no es menos cierto que en la misma demanda alegó en extenso sobre el tema de fondo y pidió que se dictara una sentencia por la que se resolviera sobre el tema sustantivo, en torno al cual giró la prueba practicada a su instancia. Así las cosas, habría carecido de sentido limitarse a estimar el recurso por una razón meramente formal, que habría dado lugar a una retroacción de actuaciones administrativas, y a una ulterior repetición de la resolución administrativa impugnada (pues, no se olvide, la Administración ya valoró la tesis de la actora con ocasión de la resolución de su recurso de reposición), y a una muy probable reiteración del proceso contencioso administrativo en los mismos términos. Lo procedente era, pues, resolver de una vez por todas sobre el tema de fondo, y eso es lo que hizo la Sala, siguiendo el planteamiento impugnatorio de la misma recurrente. En todo caso, la parte actora no ha especificado en absoluto qué hechos o qué argumentos de fondo hubiera podido alegar en el expediente administrativo distintos a los que en efecto ha alegado ya en esta vía procesal. De lo que se deduce que la propia interesada no ha acreditado haber sufrido una auténtica indefensión material por el vicio que estudiamos».

Practicadas por el Servicio Periférico todas las notificaciones del trámite se remitirán a la Dirección General las notificaciones personales, las publicaciones y edictos practicados y las alegaciones e informes que se hubieran presentado durante el trámite.

1.1.9. Modificaciones de la delimitación provisional.

Si, una vez practicado el trámite de audiencia, el Servicio Periférico considerara necesario modificar la delimitación provisional, deberá elevar a la Dirección General un nuevo plano donde se refleje la nueva delimitación (si se han añadido vértices en la nueva delimitación, la numeración será adicional, por ejemplo, 125-1, 125-2 y si se han suprimido se consignará que el vértice inmediato anterior coincide con el suprimido), así como la justificación del cambio y plano comparativo. La DGC decidirá si procede o no la práctica de nueva audiencia y, en su caso, de información pública y oficial adicional. Si se hubiera producido esta modificación de la delimitación provisional, en la notificación del nuevo trámite de audiencia se debe hacer constar dicha circunstancia, en el apartado "Asunto".

Desde luego, si la modificación tuviera el carácter de sustancial (no es modificación sustancial por ejemplo la variación puntual que afecta solo a determinados propietarios y que se ha realizado como consecuencia de sus alegaciones⁵⁵⁴), habrá de practicarse nueva información pública y oficial según dispone el art. 25 del RGLC 2014. Sin embargo, no es necesaria la realización de un nuevo acto de apeo, tal y como señala la STS de 18 de febrero de 2016, Rec. 3411/2014⁵⁵⁵. Respecto a qué debe entenderse por modificación sustancial lo aclara la SAN de 15 de noviembre de 2018, Rec. 33/2016⁵⁵⁶, que resume la interpretación que ha hecho el TS sobre esta expresión y lo hace señalando:

⁵⁵⁴ Vide SAN de 3 de marzo de 2004, Rec. 1045/2000, Id Cendoj: 28079230012004100337: «Es decir, se precisa que "el proyecto de deslinde suponga modificación sustancial". Y en el caso a que se refiere la actora se trata de una modificación que afecta a un punto concreto del deslinde, y responde a la aceptación de las alegaciones formuladas por un propietario, y que en ningún caso supone modificación sustancial de la delimitación provisional realizada. Por modificación sustancial no puede entenderse aquella variación puntual que solo afecta a determinados propietarios, y que se ha realizado atendiendo precisamente sus alegaciones».

⁵⁵⁵ Vide STS de 18 de febrero de 2016, Rec. 3411/2014, Id Cendoj: 28079130052016100072: «En el procedimiento de deslinde marítimo-terrestre, el acto de apeo está previsto, por una sola vez, en el artículo 22.2 del Reglamento de Costas, como materialización sobre el terreno de la propuesta de deslinde provisional contenida en la orden de inicio. Ciertamente, esa propuesta provisional es susceptible de modificaciones que, en el caso de revestir carácter sustancial, deben someterse a un nuevo periodo de información pública y de los organismos y de los propietarios colindantes afectados (ex artículo 25 del Reglamento de Costas). Esta es, pues, la única consecuencia prevista en la norma para las modificaciones sustanciales, sin que, en ningún momento, se indique la necesidad de proceder a un nuevo acto de apeo, cuya ausencia tampoco es causa de indefensión desde el momento en que la intervención de los interesados está garantizada en los términos expuestos».

⁵⁵⁶ Vide SAN de 15 de noviembre de 2018, Rec. 33/2016, Id Cendoj: 28079230012018100641.

«Respecto a que se entiende por modificación sustancial , ha sido la STS 7 julio 2011 (EDJ 2011/147398), la que interpreta la noción de modificaciones sustanciales asentada por el Tribunal Supremo a efectos de que deba practicarse nueva información pública (en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística), entendiendo ese concepto en el sentido de que los cambios introducidos durante la tramitación han de suponer la alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto y no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, que constituya una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, o un nuevo esquema que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, pero no, como aquí ocurría, cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del plan y no quede afectado el modelo territorial dibujado en él. En línea con ello la STS 18 de julio de 2012 (Rec. 985/2009), consideró que no había modificación sustancial al fijarse en la aprobación definitiva del deslinde una anchura de servidumbre de protección de 100 metros en lugar de 20 de la delimitación provisional, en una longitud de 300 metros».

1.1.10. Orden Ministerial aprobatoria del deslinde.

La resolución definitiva del expediente deslinde adopta la forma de orden ministerial, tal y como establece el art. 24.3 del RGLC de 2014 (*«El expediente de deslinde, con el proyecto y el acta de replanteo, será elevado al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para su aprobación mediante orden ministerial»*) y la competencia corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica (antes Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente), si bien, es firmada por el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación de la Ministra⁵⁵⁷, debiéndose hacer constar en la orden esta delegación.

⁵⁵⁷ Vide Orden TEC/1425/2018, de 17 de diciembre, del Ministerio para la Transición Ecológica, de delegación de competencias: *«Artículo 11. Delegación de la Ministra en el titular de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Se delegan en el titular de la Dirección General de*

El contenido de la resolución, según el art. 26.1 del RGLC 2014 debe especificar *«los planos que se aprueban, que han de permitir georreferenciar⁵⁵⁸ en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel»* y hará constar, además, *«la geolocalización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes»*. Esta obligación de georreferenciación de las líneas de deslinde y servidumbre ha sido una novedad ciertamente muy oportuna pues así se evitan los problemas que antaño se producían a la hora de replantear las líneas de deslinde aprobadas con anterioridad a la LC 1988. Deslindes que, en muchos casos, adolecían de falta de referencias sobre el terreno para el replanteo de la poligonal y/o de falta de descripción topográfica suficiente, creando inseguridad jurídica y no pocos recursos.

En cualquier caso, y como acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, la orden ministerial debe contener una sucinta exposición de hechos, una motivación amplia - que debe incluir una descripción del tramo de deslinde justificando la delimitación del DPMT de acuerdo con los artículos 3,4, y 5 de LC-, una descripción del límite interior de las servidumbres de tránsito y protección y una contestación a las alegaciones presentadas. Igualmente, la parte dispositiva ordenará al Servicio periférico que inicie las actuaciones conducentes a rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde aprobado y otorgar el plazo de un año para solicitar la correspondiente concesión a aquellos titulares de terrenos que pudieran acreditar su

Sostenibilidad de la Costa y del Mar todas las atribuciones de la Ministra contenidas en las disposiciones vigentes y, en particular, en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en su Reglamento, relacionadas con el deslinde, gestión, tutela, defensa y protección del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14 de este capítulo, así como las facultades relacionadas con la defensa y uso del dominio público marítimo-terrestre previstas en la legislación sobre expropiación forzosa».

⁵⁵⁸ Vide Andrés GARCÍA LORCA, «El análisis territorial como clave para la gestión del litoral», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, p.600: *«La gran revolución de la información territorial, sin embargo, ha venido de la mano de la teledetección espacial, y en general del desarrollo de los sensores remotos, que han supuesto unas posibilidades de conocimiento muy superiores a las que ofrece la fotografía. Dada la cantidad de programas y tipologías de sensores existentes, las posibilidades se multiplican, y de hecho, la teledetección permite evaluar cualquier punto de la superficie del planeta tanto en función de objetivos determinados y concretos como de situaciones generales. Lo mismo ocurre con las posibilidades de georreferenciación de los distintos elementos del sistema, a los que podemos asociar sus atributos, por medio de los GPS, los Sistemas de Posicionamiento Global, que posibilitan fijar un punto conforme a un sistema de coordenadas x-y-z, y en consecuencia la restitución tridimensional de la realidad: es el llamado MDE (Modelo Digital de Elevaciones)».*

inclusión en alguno de los supuestos previstos en la DT Primera de LC; así como los recursos que caben contra la resolución, plazo y órgano ante el que presentarlos.

La orden ministerial se notificará a los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre, a los colindantes, a quienes hayan comparecido en el expediente acreditando su condición de interesados, (art. 26.4 RGLC 2014), a las administraciones territoriales aunque no hubieran intervenido el expediente ni hubieran emitido el informe que les hubiera sido solicitado y a todos los interesados conocidos aunque no hubieran comparecido durante la tramitación y se publicará en el Boletín Oficial del Estado (que no precisa que se publiquen los planos pero indicará el modo en que se pueda acceder a estos).

Respecto al plazo de notificación de la OM a los interesados, debe relacionarse con el plazo de caducidad del expediente al que ya me he referido al principio de este apartado sobre el deslinde. La notificación habrá de realizarse teniendo presente el plazo de 24 meses, siendo el *dies a quem* de la caducidad la fecha de publicación. No importa que alguna notificación personal se produzca transcurrido el plazo de los 24 meses (STS de 4 de octubre de 2012, Rec. 6473/2010). Sin embargo, las consecuencias de la ausencia de notificación personal a un interesado serán las propias de la falta de notificación de cualquier resolución administrativa que pone fin al procedimiento, es decir, aquel podrá interponer el recurso correspondiente sin límite de plazo⁵⁵⁹.

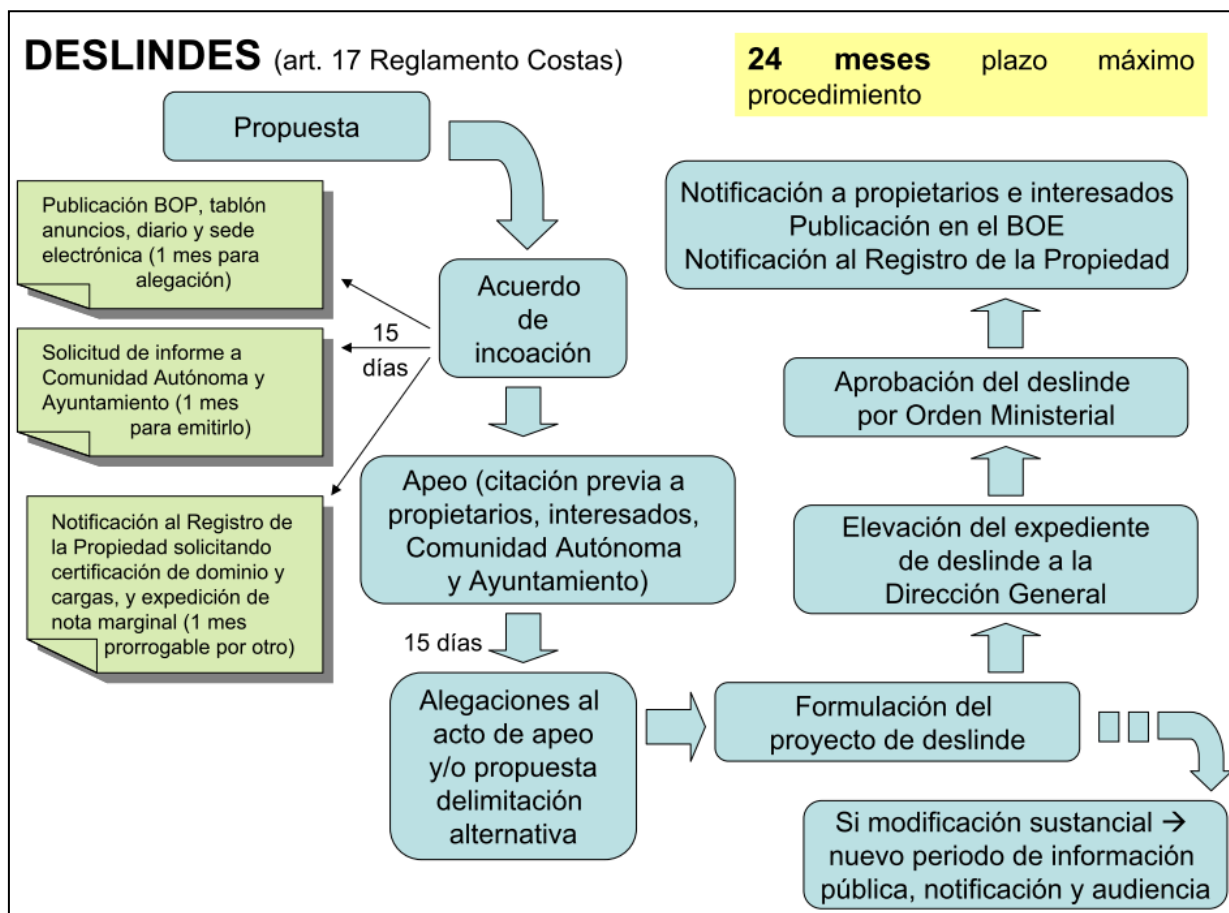
⁵⁵⁹ Vide SAN de 7 de febrero de 2003, Rec. 45/2000, Id Cendoj: 28079230012003106195: «En esencia sostiene el Sr. Abogado del Estado, sin afirmar en ningún momento que la Orden fuese notificada a los entonces propietarios que la actuación debió tener una "amplísima difusión social", por lo que exista una "acusada extemporaneidad". A este argumento se responde por los recurrentes que la Orden no fue notificada a los entonces propietarios en los que los actuales traen causa y que por lo tanto, el plazo para recurrir lo poseen los actuales titulares, como sucesores en los derechos de aquellos, debiendo contarse desde que han tenido conocimiento del deslinde, con lo que el plazo para la interposición del recurso no habría transcurrido. Se observa por lo tanto, que de la propia argumentación del recurrente se infiere que legitimación e interposición en plazo del recurso son cuestiones estrechamente vinculadas.[...] Sentado lo anterior, lo esencial es determinar si los antiguos propietarios no recurrieron, pudiendo recurrir, contra la Orden Ministerial recurrida, pues de no hacerlo debe entenderse que la situación jurídica transmitida fue la propia de un acto firme y consentido y por lo tanto los recurrentes carecerían de legitimación. [...] el plazo para recurrir se computa desde que se tiene conocimiento del acto. Pues bien, no constando en el caso de autos que los recurrentes hubiesen tenido conocimiento del acto y por lo tanto que hubiesen tenido posibilidad de impugnarlo, entiende la Sala que la omisión de la Administración no puede perjudicar a los interesados en el deslinde o a quienes les han sucedido en su situación jurídica, por lo que procede entender que los recurrentes tienen legitimación no estando el recurso interpuesto fuera de plazo».

Por último, la orden se notificará al Registro de la Propiedad (art. 26.3 RGLC 2014) *«preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del plano de deslinde, al objeto de su incorporación al sistema informático registral para la identificación de las fincas sobre la cartografía catastral, practicándose los asientos que procedan en la forma establecida en el artículo 31 de este reglamento. Será título inscribible la certificación de la resolución por la que se apruebe el expediente de deslinde, expedida por el órgano competente, en la que se han de relacionar las fincas que resulten afectadas. Igualmente deberá constar la forma en la que se ha realizado la notificación del expediente de deslinde a todos los propietarios e interesados a que se hace referencia en el artículo 21.1 de este reglamento»*. Puesto que este art. 26.3 del RGLC 2014 se remite al art. 31 del mismo texto, creo que hubiera bastado con esa remisión sin tener que duplicar el texto que se recoge en el art. 31. En cualquier caso, parece que el Reglamento quiere poner énfasis en la finalidad de esa notificación a los efectos previstos en el art. 31, de tal modo que el Registrador, al constarle fehacientemente con esa notificación la resolución de aprobación del deslinde deberá proceder a rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde, siendo la resolución título suficiente para ello.

Establece, igualmente, el Reglamento, que la comunicación de la orden ministerial al Catastro se realizará de acuerdo con lo dispuesto por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por último, y como novedad del RGLC 2014 respecto del RGLC de 1989, es que la orden ministerial debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado, exigencia que no se contemplaba en el texto anterior y que había sido demandada por la doctrina, dada su trascendencia y la anormalidad de que sí hubiera obligación de publicar la providencia de incoación, pero no la resolución definitiva del expediente. Y es que la terminación del procedimiento supone, entre otras cosas, el levantamiento de las suspensiones del art. 20.2 RGLC de 2014 y, además, un acto administrativo de esta naturaleza debía como se ha hecho- ser objeto de publicación pues así lo aconsejan razones de interés público evidentes (art. 45.1 de la LPAC).

Una vez efectuadas todas las notificaciones por el Servicio Periférico de Costas se deberá remitir toda la documentación a la Dirección General para constancia y comprobación de la temporaneidad de los posibles recursos que puedan presentarse frente a la resolución de deslinde.



Fuente: https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/flujo-deslindes_tcm30-162226.pdf

1.2. Eficacia y efectos del deslinde.

La LC de 1988 produjo una inversión de la posición procesal del Estado y del particular del inmueble afectado por el deslinde, de tal manera que, a diferencia de lo que ocurría con la LC de 1969 en la que tenía que ser el Estado el que entablara la correspondiente acción reivindicatoria de la finca de titularidad privada afectada por el deslinde, a partir de 1988, y tras el deslinde, es el titular de la finca afectada el que tiene que cargar con la acción judicial en defensa de su derecho de propiedad pues así lo

posibilitan los arts. 13.2, in fine, y 14 Ley de Costas y la STC 149/1991 (en fundamento 8.B.c y d). (STS de 28 de julio de 2009).

La aprobación del deslinde mediante orden ministerial lleva aparejada la declaración de la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado de los bienes deslindados que tengan las características físicas relacionadas en los artículos 3,4 y 5 de la LC y da lugar al amojonamiento, sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados (art. 13 LC y art. 30 RGLC de 2014)⁵⁶⁰. La declaración de titularidad a favor del Estado que supone el deslinde es tan sólo consecuencia de la declaración que hace la propia LC de que los bienes de dominio público marítimo-terrestre únicamente pueden tener esa titularidad⁵⁶¹, puesto que aquella queda a resultas de lo que puedan decir los tribunales

⁵⁶⁰ Vide SAN de 9 de julio de 2019, Rec. 297/2017, Id Cendoj: 28079230012019100372: «[...] es doctrina consolidada, como se recoge en la STS de 6 de abril de 2004 (Rec. 5927/2001), la que afirma que el régimen jurídico que gobierna ese acto de deslinde y sus efectos viene definido por mandatos legales de interpretación nada dudosa, como son, en lo que ahora interesa: a) el referido a que la Administración ha de practicar el deslinde ateniéndose a las características de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas (artículo 11 de ésta); b) el que prevé que el deslinde, por constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados, siendo la resolución aprobatoria de aquél título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (artículo 13 de la repetida Ley de Costas); c) el que advierte que carecen de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones o enclaves privados, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad (artículo 8); y, d) el que dispone que no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre (artículo 9). La aprobación del deslinde---incluso respecto de los bienes inscritos en el Registro de la Propiedad --- tampoco supone una vulneración del artículo 33 CE pues, como también se indica en la mencionada sentencia de 21 de junio de 2005, esta " Sala del Tribunal Supremo ha declarado repetidamente, entre otras, en sus Sentencias de 14 de julio de 2003 (recurso de casación 4665/98, fundamento jurídico octavo), 27 de octubre de 2003 (recurso de casación 686/1999, fundamento jurídico tercero), 30 de diciembre de 2003 (recurso de casación 4300/2000, fundamento jurídico quinto), 27 de enero de 2004 (recurso de casación 5825/2000, fundamento jurídico quinto), 6 de abril de 2004 (recurso de casación 5972/2001, fundamento jurídico segundo D), 4 de mayo de 2004 (recurso de casación 4312/2002, fundamento jurídico quinto), y 11 de mayo de 2004 (recurso de casación 2477/2001, fundamento jurídico quinto), que para compensar a quienes con el deslinde, practicado conforme a los criterios de la presente Ley de Costas, se hubiesen vistos privados de derechos que venían ostentando, fueron promulgados los preceptos contenidos en las Disposiciones Transitorias de la Ley 22/1988, de 28 de julio, cuyas previsiones confieren una adecuada compensación en forma de concesión, según lo consideró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio (fundamento jurídico octavo), de manera que los motivos de casación sexto, séptimo y décimo deben ser desestimados porque la Sala sentenciadora no ha conculcado lo dispuesto en los artículos 33 de la Constitución, 1 de la Ley de Expropiación Forzosa y del Reglamento para su aplicación, y 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales "[...]"».

⁵⁶¹ Vide Concepción HORGUE BAENA, "El deslinde de Costas", Tecnos, Madrid, 1995, p.371.

respecto a la corrección del deslinde. Por lo que se refiere a la declaración de posesión, «[...] *únicamente si sobre los bienes existe una posesión de terceros amparada en un título conforme al régimen jurídico del dominio público esta situación posesoria debe respetarse, en otro caso, la Administración titular podrá reprimirla*»⁵⁶².

La STC 149/1991, FJ 2º, al examinar los reproches dirigidos contra el artículo 13 sobre los efectos del deslinde del dominio público marítimo terrestre y que en opinión de algunos de los recurrentes vulneraba el artículo 33.3 de la Constitución, rechaza ese reproche al estar reconocido «[...] *el derecho de los afectados por el deslinde a ejercer las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que podrán ser objeto de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad y que, sin duda, podrán seguirse tanto en la vía contencioso-administrativa, como en la civil, aunque sólo a estas últimas se refiere el art. 14 (no impugnado) de la misma Ley*».

Es decir, que la eficacia del deslinde, en cualquier caso, es inmediata, aunque provisional, pues está a expensas de lo que pueda determinar la jurisdicción competente (la contencioso-administrativa o la civil)⁵⁶³. Sin embargo, esa eficacia no está sometida a ninguna condición suspensiva. Es decir, mientras dura el plazo en el que puede ser recurrido el deslinde y durante la tramitación del procedimiento judicial, en su caso, no queda suspendida la declaración de demanialidad. Respecto a la efectiva posesión sí cumple decir que la simple aprobación de la orden ministerial no faculta por sí misma para que la Administración realice actuaciones posesorias cuando se encuentre pendiente de resolver una solicitud de concesión compensatoria a la que podría tener derecho el anterior titular o, simplemente, cuando éste no se pliegue a aquella declaración de posesión por parte de la Administración del Estado ya que, en este caso, se deberá proceder mediante requerimiento y posterior recuperación posesoria, en su caso. En este sentido la STS, sala de lo Civil, de 20 de enero de 1993, Rec. 2349/1990, ya dijo que: «[...] *la evidente eficacia inmediata, esto es, sin necesidad de ley intermedia, del mandato del segundo párrafo del artículo 132 de la Constitución con arreglo a*

⁵⁶² *Ibidem*, p.372.

⁵⁶³ *Vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, pp.202-203.

su propio texto y al del artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de Julio de 1985, con alcance que, sin duda, abarca a cualquier disposición legal de sentido contrario, no puede significar, por de pronto, que esa declaración de dominio público que la norma constitucional contiene, permita, sin más que llevar a cabo la oportuna operación y correspondiente aprobación administrativa del deslinde y señalamiento de la zona marítimo-terrestre, desconocer y considerar ya sin necesidad, como se ha dicho, de promover acción reivindicatoria ni declarativa alguna ni, por supuesto, de nulidad de títulos de ajeneidad, desconocer y considerar inexistente cualquier propiedad particular, que se compruebe situada dentro de la zona deslindada» que «[...]claramente incidiría en el mandato del artículo 33.3 de la propia Constitución Española».

La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2008 respecto a los efectos del deslinde señala que: *«como ha destacado la más reciente jurisprudencia de esta Sala, el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre realizado al amparo de la más reciente jurisprudencia tiene eficacia declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él; es equivalente a un título de dominio; comporta la incorporación de los expresados bienes al dominio público marítimo-terrestre (art. 13.1 LC y 28.1 de su Reglamento); es título hábil para solicitar la anotación preventiva del dominio público; permite la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes y la rectificación de los asientos contradictorios (art. 13.2 LC y 29.1 de su Reglamento); afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanza a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 LH (desaparece la conservación de sus derechos que les confería la Ley de Costas de 1969, art. 6.3); y se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada (DT 1ª LC)».*

Además de declarar la posesión y titularidad de la Administración del Estado, la aprobación del deslinde da lugar al amojonamiento que, según el art. 30.4 del RGLC 2014, *«se hará mediante la colocación de hitos que permitan identificar sobre el terreno el límite interior perimetral del dominio público marítimo-terrestre. Los hitos se sustituirán por otras señales o referencias que hagan posible dicha identificación, cuando así lo aconsejen las circunstancias físicas de su lugar de ubicación».* A tal efecto, una vez

dispuesto el correspondiente presupuesto (ya hemos visto que normalmente el proyecto de deslinde incluye el pliego de prescripciones técnicas para el amojonamiento y el correspondiente presupuesto), se realizará la comprobación del replanteo de la línea de deslinde y sólo se amojonará la línea interior del DPMT, con independencia de cuál sea la clase de pertenencia que constituya la zona más interior. El RGLC de 2014 no prevé que al replanteo de la línea puedan acudir los interesados para comprobar sobre el terreno la correcta colocación de los hitos, cuestión esta que ha sido criticada por la doctrina⁵⁶⁴, máxime teniendo en cuenta que la legislación de montes sí prevé la asistencia de los interesados a las operaciones amojonamiento⁵⁶⁵.

1.3. Recursos contra el deslinde.

El deslinde aprobado está sometido a dos jurisdicciones diferentes, la civil y la contencioso administrativa y, al respecto, PÉREZ GÁLVEZ⁵⁶⁶, citando a GUAITA, considera que debería considerarse que se someta únicamente a la contencioso-administrativa por las siguientes razones: por economía procesal, por evitar que el acto administrativo sea partido en dos, haciendo derivar sus efectos en distintas direcciones y porque el deslinde no puede reducirse a cuestiones de posesión de hecho sino a cuestiones de propiedad. El propio Tribunal Supremo en STS de 22 de julio de 2003 -, ya dijo que era deseable, *lege ferenda*, la existencia de un único cauce para articular la

⁵⁶⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.199.

⁵⁶⁵ Vide Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes: «Artículo 145. La operación definitiva de amojonamiento se anunciará, por el Ingeniero Jefe, en el «Boletín Oficial» de la provincia, con un mes de antelación, con expresión del Ingeniero que ha de dirigirla, que será el mismo que realizó el deslinde, si ello fuera posible. En el anuncio se hará constar que las reclamaciones sólo podrán versar sobre la práctica del amojonamiento, sin que en modo alguno puedan referirse al deslinde; Artículo 146. Del amojonamiento se levantará acta en papel timbrado correspondiente, suscrita por el Ingeniero, interesados y personal con representación oficial, asistentes al mismo».

⁵⁶⁶ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, pp.203-204.

protección dominical frente a la eficacia declarativa del deslinde, y de una única jurisdicción competente para conocer de tales pretensiones. Sin embargo, y de *lege data*, el Tribunal Supremo admite la coexistencia de ambas vías de control, lo que se ha traducido en la necesidad de especificar cuál es la extensión y los límites de una y otra. Y así, en STS de 22 de enero de 2015, Sala Tercera (contencioso administrativo), Rec. 564/2013, se remite a la STS de 25 de abril de 2007, Sala Primera (civil), Rec. 3709/2000, y dice al respecto de la dualidad actual de jurisdicciones que:

«No cabe negar que la función revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende no sólo a las actuaciones formales del procedimiento, sino también al contenido sustantivo del acto administrativo resolutorio sobre el deslinde, y por tanto, a comprobar si se ha apreciado correctamente o no la concurrencia de las circunstancias físicas que definen la zona del dominio público (Sentencias -Sala Tercera- 8 de junio y de 17 de diciembre de 1990, entre otras); consecuentemente, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa se pronuncian sobre cuestiones de propiedad, lo que les está permitido, por lo demás, por el artículo cuarto de la Ley reguladora de esa jurisdicción. Pero frente a la innegable competencia del orden jurisdiccional civil para conocer acerca de las cuestiones suscitadas en torno al derecho de propiedad, estos pronunciamientos de los tribunales de la jurisdicción contenciosa han de presentar un carácter "incidenter tantum", en la medida en que no pueden impedir el conocimiento y el pronunciamiento de los órganos del orden civil, que comprende, desde luego, los casos más comunes de solicitud de protección de los derechos dominicales adquiridos con anterioridad al deslinde con base en la protección que dispensa el Registro de la Propiedad, pero que se ha de extender también a la comprobación de la concurrencia en la finca litigiosa de las características físicas del dominio público, para lo cual, sin embargo, los tribunales civiles podrán servirse de lo actuado en el expediente administrativo y en el eventual proceso revisor ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

[...] Además, este criterio se ajusta al mantenido por la Sala Tercera de este Tribunal, a la hora de delimitar la extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, en los recursos que tuvieron por objeto la revisión jurisdiccional de los

deslindes de la zona marítimo-terrestre, proclamando la competencia de la jurisdicción civil para conocer de las declaraciones de propiedad sobre los bienes afectados por el deslinde, cuya corrección formal y material corresponde revisar, sin embargo, a los tribunales de aquel orden jurisdiccional (vide Sentencias, Sala tercera, de 22 de junio de 2000 , 26 de septiembre de 2001 , 4 de enero de 2002 , 4 de junio de 2003 , 22 de diciembre de 2003 y 19 de septiembre de 2006 , entre otras)».

La coexistencia de ambas vías jurisdiccionales significa que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo controla la legalidad del expediente de deslinde y la pureza del procedimiento seguido, declarando si es o no conforme a Derecho, pero no prejuzga el posible fallo que haya de dictar el orden jurisdiccional civil a raíz del ejercicio de la acción declarativa ⁵⁶⁷. No obstante, el orden contencioso es competente no solo por cuestiones de legalidad y procedimiento sino también para conocer de cuestiones de fondo. En este sentido la jurisprudencia ha afirmado que la jurisdicción contencioso-administrativa que conozca de un recurso frente al acto de aprobación del deslinde puede entender también del fondo, es decir, de si los terrenos reúnen o no las características propias del DPMT⁵⁶⁸. La STS de 24 de octubre de 2001, Rec. 3061/1997 dijo al respecto:

«En materia de deslinde de la zona marítimo terrestre, la función propia de esta jurisdicción se limita a determinar la corrección del procedimiento de deslinde y la inclusión de los terrenos afectados en alguna de las categorías que, según la

⁵⁶⁷ Vide STS de 25 de mayo de 2010, Sala de lo Civil, rec. 904/1999, Id Cendoj: 28079110012010100384: «La coexistencia de ambas vías jurisdiccionales (admitida por la STS de 22 de julio de 2003) se traduce en que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo controla la legalidad del expediente de deslinde y la pureza del procedimiento seguido, declarando si es o no conforme a Derecho, pero no prejuzga el fallo que ha de dictar el orden jurisdiccional civil a raíz del ejercicio de la acción declarativa o reivindicatoria. Ante éste pueden atacarse las titulaciones y los hechos que la configuran mediante la prueba que se suministre (STS de 6 de marzo de 1992) y el proceso seguido ante la jurisdicción contencioso-administrativa no produce efectos de litispendencia (STS de 5 de marzo de 2004). Sin embargo, para la comprobación de la concurrencia en la finca litigiosa de las características físicas que determinan la existencia de un bien de dominio público, los tribunales civiles podrán servirse de lo actuado en el expediente administrativo y en el eventual proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (STS 13 de septiembre de 2007, RC 4424/2000, y STS 25 de abril de 2007, RC 3709/2000)».

⁵⁶⁸ Vide Jose Ramón RODRÍGUEZ CARBAJO, «El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas», en *Comentario a la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p-165.

Ley de Costas, constituyen el dominio público marítimo. Así lo ha proclamado esta Sala en reiteradas sentencias, entre las que se encuentran las de 10 de febrero de 1988, 8 de junio de 1990, 17 de diciembre de 1990 y 21 de octubre de 1993, y las más recientes de fechas 24 y 26 de septiembre y 3 de octubre de 2001, de las que se debe extraer idéntica conclusión».

Las acciones civiles frente al deslinde son las dirigidas, generalmente, a obtener una declaración de que las fincas afectadas por el deslinde eran de propiedad privada antes de la aprobación del deslinde. Y es que *«ya no es posible reivindicar la propiedad de los terrenos, pues, como ha declarado el Tribunal Supremo (así, Sentencia de la Sala Primera de 22 de julio de 2003) su consideración demanial no deriva por sí del acto de deslinde, sino de lo dispuesto en la norma constitucional (art. 132.2.º CE), de tal forma que al formar el terreno litigioso parte del demanio natural ya no podrá ser declarada su propiedad a favor de ningún particular»*⁵⁶⁹.

Lo cierto es la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, dada la mención expresa del dominio público marítimo que hace el art. 132 de la CE, fue aplicando, desde antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, *«un progresivo rigor en la prueba de la propiedad privada de los particulares sobre espacios que pudieran comprenderse dentro de dicho dominio, aunque sin perder de vista el respeto a los derechos adquiridos»*⁵⁷⁰. La suerte de estas acciones declarativas sobre el deslinde vendrá determinada por la corrección o no del deslinde pues los tribunales civiles resolverán que no puede ser declarada de propiedad privada la finca al ser DPMT. Estas acciones civiles prescriben a los cinco años, computados a partir de la fecha de la aprobación del deslinde, tal y como establecen art. 14 LC y art. 32 RGLC 2014 (*«las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado»*). Cuestión distinta son las acciones civiles para conseguir una sentencia firme que declare que el inmueble era de propiedad privada con anterioridad a la entrada en vigor de la LC y, de esta forma, tener acceso al otorgamiento de la concesión de la D.T. Primera, apartado

⁵⁶⁹ Vide Anales de la Abogacía del Estado 2004, 04-0012, *«Plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 14»*. Vide también María José ALONSO MAS, *«¿Son viables las acciones civiles frente al deslinde de las costas?»*, en *Revista de Administración Pública*, 192, Madrid, septiembre-diciembre 2013.

⁵⁷⁰ Vide STS de 22 de julio de 2003, Sala de lo Civil, Rec. 3954/1997, Id Cendoj: 28079110012003102508.

1 de la LC. En estos casos el TS ha resuelto que el plazo de prescripción de cinco años del art. 14 LC no es aplicable a estos supuestos puesto que no se trata de combatir la naturaleza demanial de los bienes sino declarar que el recurrente era propietario en el momento de entrada en vigor de la LC (STS de 16 de octubre de 2008, Rec. 970/2008).

Como acto administrativo, la orden ministerial aprobatoria del deslinde puede ser recurrida por los interesados en el expediente e incluso por los que no tengan tal condición, pues cualquier persona, física o jurídica, está legitimada para denunciar los vicios o defectos formales del procedimiento susceptibles de acarrear su nulidad o anulación⁵⁷¹. Respecto al ejercicio de la acción pública que reconoce la propia LC en su art. 109, se refiere la STS de 18 de noviembre de 2003, Rec. 8111/1999: *«La legitimación que otorga el artículo 109 de la Ley de Costas se actúa tanto cuando se pretende ampliar el dominio público, indebidamente restringido, como cuando se quiere reducir el dominio público, indebidamente ampliado. Se equivoca la sentencia cuando reduce la legitimación a los supuestos en que se pretende ampliar el dominio público. El ejercicio de la acción para salvaguardar los preceptos de la ley, cualquiera que sea el efecto producido sobre el dominio público, está amparado por la acción pública reconocida en el artículo 109 de la Ley de Costas. Ahora bien, la sentencia no inadmite el recurso sino que lo desestima, lo que demuestra que entra en el fondo del asunto, demostración que es palpable en el cuerpo de la sentencia. Además, razona con extensión sobre las cuestiones de fondo lo que significa que sus razonamientos sobre la legitimación han sido irrelevantes. En cualquier caso, ha de quedar como doctrina en materia de legitimación sobre costas lo expuesto más arriba»*⁵⁷².

⁵⁷¹ Vide STS de 9 de junio de 2004, Rec. 875/2002, Id Cendoj: 28079130052004100355: *«CUARTO.- De lo expresado en el precedente fundamento jurídico se deduce que, una vez tramitado un procedimiento de deslinde, cualquiera, interesado o no (en este caso mediante el ejercicio de la acción pública), está legitimado para denunciar los vicios o defectos formales del procedimiento susceptibles de acarrear su nulidad radical o su anulación, pero cuando el defecto formal denunciado, determinante de la anulación del acto, lo sea por haber causado indefensión, ésta sólo puede ser esgrimida, como dispone el apartado 2 del artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por los interesados, es decir por quienes hayan sufrido dicha indefensión, y esto es lo que afirma el Tribunal a quo en la sentencia recurrida, al expresar que “los actores carecen absolutamente de legitimación para imputar la falta de notificación a los propietarios de terrenos afectados por la servidumbre de protección, debiendo ser éstos los que, en su caso, puedan hacer semejante alegación si a su derecho conviene”»*.

⁵⁷² Vide STS de 18 de noviembre de 2003, Rec. 8111/1999, Id Cendoj: 28079130052003101110.

Respecto al plazo para ejercitar la concreta acción pública respecto del deslinde, y ya que no se dice nada al respecto en la LC ni en el Reglamento, habrá que estar al régimen general de plazos de interposición de los recursos de los arts. 58 y 59 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa para acceder al proceso administrativo y art.124 LPACAP respecto del recurso potestativo de reposición. Dado que el RGLC 2014 establece la obligación de publicar en el BOE la orden ministerial de aprobación del deslinde, el plazo se contará desde dicha publicación.

En el caso de impugnación por parte de los interesados en el expediente, el plazo de interposición del recurso potestativo de reposición, previo al contencioso administrativo, se contará desde la notificación personal de la OM que se le curse. Por su parte, las Administraciones Públicas que puedan impugnar el deslinde tendrán que practicar el requerimiento potestativo previo del art. 44.1 de la LJCA.

La impugnación de la OM por parte del interesado, siempre y cuando no se refiera a defectos formales que generen la nulidad radical del acto en su totalidad, dará lugar, en su caso, a la nulidad parcial de la orden ministerial en la parte específica del tramo de costa que afecte al inmueble del recurrente. Es decir, no se puede solicitar la anulación total del acto recurrido *«a menos que se denuncien razones de nulidad radical»*, sino que habrá de solicitarse *«la rectificación parcial respecto de tramos o especificaciones concretas que han de identificarse plenamente a los fines de centrar el debate sobre ellos dejando en cada recurso indemne y fuera de controversia el resto de los bienes deslindados»*⁵⁷³. En este sentido se pronuncia también la SAN de 19 de

⁵⁷³ Vide SAN de 1 de diciembre de 2004, Rec. 715/1995, Id Cendoj: 28079230012004101479: *«Pues bien, la Sala a este respecto aprecia que los argumentos esgrimidos en nuestra Sentencia de 18 de diciembre de 1998 son correctos para desestimarlos, por lo los pasamos a reproducirlos a continuación: “SEGUNDO.- La impugnación de las operaciones de deslinde de dominio público y de su resolución aprobatoria normalmente viene referida a actuaciones sobre un espacio físico de considerable extensión u de morfología también variada, de tal suerte que tal vez distintos espacios o tramos no merezcan la misma consideración jurídica. De otro lado, y por la misma razón, también es posible que concurren a la impugnación diferentes interesados cada uno con sus propios argumentos de fondo y forma y la resolución que se dicte habrá de serlo en función de tales argumentos y en íntima conexión con el interés concreto de cada uno. Ello puede llevar a una aparente contradicción de sentencias porque en una se puede declarar conforme a derecho el acto recurrido y en otra anularlo, cada una de ellas por sus específicas razones y en función de los intereses también específicos puestos en juego. Quiere esto decir que salvo la estimación de defectos formales que generen nulidad radical del acto en su totalidad, y que afectaría a todo el proceso del deslinde y a la resolución en bloque, un mismo acto puede ser parcialmente contrario a derecho para uno y plenamente conforme para otro según razones concretas. La consecuencia será que a menos que se denuncien razones de nulidad radical, no se puede pedir la anulación total de acto recurrido, como normalmente se nos pide, sino la rectificación parcial respecto de tramos o especificaciones concretas que han*

junio de 2015, Rec. 115/2013: *«Las cuestiones suscitadas en el presente recurso contenciosos-administrativo ya han sido resueltas en nuestra Sentencia de 5 de mayo de 2011 -recurso nº. 571/2009 -, que tenía por objeto el mismo tramo del deslinde que nos ocupa. Vértices M-1 a M-10, y en que se llevó a cabo la misma prueba pericial, realizada por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Sr. José Antonio, y que fue confirmada en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2012 -recurso nº. 6.236/2011 - Dijimos en dicha Sentencia en relación con las cuestiones formales lo siguiente: “Conviene empezar por afirmar la falta de legitimación activa del recurrente para impugnar el deslinde practicado en aquellos tramos en los que no quede acreditado un interés legítimo, pues no basta con la genérica invocación de un supuesto beneficio indirecto derivado de la anulación de la totalidad del tramo de deslinde o el interés en la defensa de la legalidad para entender que ostenta legitimación para la impugnación pretendida”».*

Es preciso decir también que no cabe el recurso indirecto frente a la orden ministerial de deslinde, es decir, mediante la impugnación de otro acto administrativo (sancionador, resolución de recuperación posesoria, etc.) no cabe atacar el deslinde ya aprobado y firme. Entre otras cosas porque la LJCA solo admite el recurso indirecto frente a disposiciones generales - y la OM de deslinde no lo es⁵⁷⁴- a través de la impugnación de los actos aplicativos de las mismas y con fundamento en que no sean conformes a Derecho, tal y como prevé el artículo 26.1 de la Ley Jurisdiccional. Así lo dice, entre otras, la STS de 27 de abril de 2005, Rec. 4011/2002⁵⁷⁵: *«[...] la Orden ministerial aprobatoria de un deslinde marítimo terrestre carece del significado de las disposiciones de carácter general y, por consiguiente, no cabe su impugnación de forma indirecta, como sucede con éstas cuando son objeto de actos de aplicación. El deslinde*

de identificarse plenamente a los fines de centrar el debate sobre ellos dejando en cada recurso indemne y fuera de controversia el resto de los bienes deslindados”».

⁵⁷⁴ Vide SAN de 21 de febrero de 2003, Rec.: *«[...] no procede la citada impugnación indirecta porque no nos encontramos en ningún caso con una disposición de carácter general, ya que la orden que aprueba un deslinde no tiene carácter reglamentario o normativo, sino que es un acto administrativo o bien un acto unilateral de la Administración de carácter provisional, tal como proclamaban las sentencias del Tribunal Supremo que se mencionan en la referida sentencia de esta Sala: SSTS 5-4-1979, 12-4-1985, 10-2-1988, 20-2-1996 y 6-3-1992. Por lo que, y como también decíamos en la sentencia de 21-2-2003, no procede la impugnación indirecta, incluso admitiendo hipotéticamente que esa Orden fuera una disposición general, cuando versa sobre defectos formales, como establece la sentencia del Tribunal Supremo, que también mencionábamos, de 9-10-2000».*

⁵⁷⁵ Vide STS de 27 de abril de 2005, Rec. 4011/2002, Id Cendoj: 28079130052005100490.

marítimo terrestre es un acto de la Administración delimitador de la superficie a la que se extiende el dominio público marítimo terrestre, que puede poner fin a un procedimiento incoado de oficio o a instancia de cualquier interesado (artículo 12 de la vigente Ley de Costas), pero que, en virtud de la acción pública (artículo 109 de la misma Ley y 202 de su Reglamento), cualquiera puede discutir e impugnar siempre que ejercite la acción en tiempo, como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado en sus Sentencias de 18 de noviembre de 2003 (recurso de casación 8111/1999), 17 de diciembre de 2003 (recurso de casación 245/2000) y 9 de junio de 2004 (recurso de casación 875/2002). El que, una vez delimitado el dominio público marítimo terrestre en virtud de la potestad de autotutela que la Administración del Estado ostenta en la materia, deba ser respetada por todos y no sólo por los directamente interesados, no transforma tal decisión en una disposición de carácter general susceptible de impugnación indirecta».

Así, por ejemplo, no es posible combatir un deslinde con ocasión del ejercicio de la facultad de recuperación posesoria por la Administración, como señala la STJAND, Sala de Granada, de 27 de julio de 2017, Rec. 217/2013⁵⁷⁶, que dice al efecto que «No es posible combatir un deslinde con ocasión del ejercicio de la facultad de recuperación posesoria por la Administración».

⁵⁷⁶ Vide STSJAND de 27 de julio de 2017, Rec. 217/2013, Id Cendoj: 18087330012017100754: «No es posible combatir un deslinde con ocasión del ejercicio de la facultad de recuperación posesoria por la Administración». Dicha potestad -interdictum proprium- es un acto de aplicación que trae causa del anterior deslinde, y no cabe una "impugnación indirecta" del deslinde mediante la directa impugnación de los actos que del mismo derivan, entre otras razones, porque el deslinde no es una disposición de carácter general, -que pueda admitir el denominado recurso indirecto, actualmente regulado en el art. 26.2 de la LJCA - y el transcurso del tiempo (casi 40 años desde que se aprobó el deslinde en el año 1977) evidencia que la prosperabilidad del recurso contra el deslinde es más que controvertida. Pero, en todo caso, no es éste el supuesto que nos ocupa, pues lo que se combate es la resolución que acuerda la recuperación de oficio de DPMT. Como ya indicó esta Sala en la STSJ Andalucía (Gra) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 febrero 2013, en un supuesto en el que, igualmente, se impugnó la recuperación posesoria, "existiendo deslinde del dominio público marítimo terrestre en la zona controvertida, que no ha sido impugnado, por lo que tiene carácter vinculante, ha de descartarse la única alegación esgrimida por el recurrente para oponerse a la resolución administrativa impugnada, cual es que los bienes no afectaban al dominio público, cuando del deslinde efectuado, no queda duda de que esta afectación sí ha acontecido". En igual sentido vide STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 octubre 2009, que razona que «[...] consideramos que el acto impugnado es la recuperación de oficio, y no el deslinde del dominio público marítimo terrestre, que es susceptible de una impugnación directa en tiempo y forma, pero no de una impugnación indirecta con ocasión de la revisión de la recuperación de oficio. Así el Tribunal Supremo ha negado la posibilidad de que el deslinde pueda ser objeto de una impugnación indirecta porque no alcanza el rango de una disposición general. Así en la sentencia de fecha 27 de abril de 2005 :"[...] según declara con toda corrección la Sala sentenciadora, la Orden ministerial aprobatoria de un deslinde marítimo terrestre carece del significado de las disposiciones de carácter general y, por consiguiente, no cabe su impugnación de forma indirecta, como sucede con éstas cuando son objeto de actos de aplicación"».

1.4. La revisión del deslinde.

La Disposición Adicional Segunda de la LPUSL señala que la Administración General del Estado deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de dicha ley. No se establecía plazo para ello, excepto en el caso del deslinde de la Isla de Formentera que era de dos años, aunque no se especificaba si ese plazo era para incoar los expedientes o para finalizarlos. Tampoco el RGLC 2014 lo aclaró y el caso es que, a junio de 2017, aun se estaban incoando los distintos expedientes de deslinde de la Isla.

La labor de revisión de todos los deslindes ya aprobados resulta ingente, pues no hay más que ver cuánto tiempo se ha tardado en llevar a cabo los deslindes tras la aprobación de la LC 1988 y, en el año 2013, fecha de la entrada en vigor de la LPUSL ni siquiera estaba la totalidad de la costa deslindada. La obligación impuesta por el legislador es importante y no me consta que a esta fecha se haya elaborado ya algún plan para acometer esta revisión. No obstante, hay que tener en cuenta que cualquier persona interesada puede instar dicha revisión y su tramitación tendrá carácter preferente.

Se ha defendido que la revisión del deslinde supone más seguridad jurídica para el administrado puesto que se basa en la aplicación de los criterios técnicos establecidos en el art. 4. A) del RGLC para la determinación de la zona marítimo-terrestre; criterios que, a su vez, se defendieron también como una novedad que suponía mayor seguridad jurídica⁵⁷⁷ y que el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de septiembre de 2014 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas calificó de *«presunciones iuris tantum a efectos de la dialéctica jurídica, de manera que se pueda excepcionar el carácter tajante de las líneas que fijan en aquellos casos en que la evidencia científica demuestre lo contrario [...] aunque también es verdad que con ello se corre el riesgo de que se volvería a introducir en la norma una evidente imprecisión de la que ha sido precisamente acusada la Ley de 1988 – y su Reglamento de 1989- y que es algo que ha tratado de evitar a toda costa, en la medida*


⁵⁷⁷ Vide Exposición de Motivos de la Ley 2/2013, epígrafe III: *«La ley establece que la zona marítimo-terrestre se fijará hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos a partir de los criterios técnicos que se establezcan, añadiendo mayor certeza, seguridad y uniformidad en los deslindes».*

de lo posible, la Ley 2/2013». Sin embargo, esta supuesta mayor seguridad jurídica gracias al empleo ahora de criterios “científicos” más concretos no podría sino poner de manifiesto una carencia de fiabilidad científica de los deslindes anteriores, cuestión que debo negar rotundamente.

El término general de “revisión” del deslinde es el que el legislador ha adoptado en la reforma de la ley y del reglamento, cuando lo cierto y verdad es que, bajo ese término, se engloban, tanto situaciones generales de revisión, como situaciones propias de la necesaria adaptación de los deslindes actuales a las nuevas definiciones del DPMT reguladas en la Ley 2/2013⁵⁷⁸. Es decir, emplea con carácter general el término *revisión*, aunque en determinados casos se trate simplemente de una *rectificación* del deslinde.

El art. 27 del RGLC 2014 prevé la revisión de los deslindes de zona marítimo-terrestre vigentes cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre, desplazando dicho límite hacia el mar o hacia tierra, si se demuestra que un temporal, con periodo de retorno de 50 años, no alcanza el límite fijado en dicho deslinde o si se demuestra en cualquier momento que, utilizando los criterios técnicos, el mar se ha adentrado más en tierra.

⁵⁷⁸ Esta mezcla de situaciones merecedoras de revisión del deslinde fue criticada por el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de septiembre de 2014 sobre el Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas: «*El artículo 27 debería reelaborarse porque mezcla aspectos generales (en desarrollo del artículo 13 bis de la Ley, sobre revisión de deslindes), y aspectos genuinamente transitorios (sobre los deslindes que habrá que realizar para sustituir a los actuales de acuerdo con las nuevas definiciones de demanio trazadas por la Ley 2/2013 y con lo que a tal efecto establece su disposición adicional segunda). El artículo 27 debe quedar solo con la regulación sustantiva estable, y lo afectante a lo que en realidad es régimen temporal o transitorio - en especial el apartado 1.a) y b)-, debería más bien llevarse a una disposición específica, acaso una adicional que desarrolle la mencionada adicional de la Ley. O, alternativamente, se podría introducir en la disposición adicional una remisión al artículo 27*».

	MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA	SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE
		DIRECCION GENERAL DE SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA Y DEL MAR Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre
		13 NOV 2018
		SALIDA 101.19499.....
FECHA: Madrid, a 12 de noviembre de 2018		DESTINATARIO
SU/REF:		SERVICIO PERIFÉRICO DE COSTAS EN TENERIFE Rambla de Santa Cruz, 169 38071 – SANTA CRUZ DE TENERIFE
NUESTRA/REF: DL-52-TENERIFE FJ 151018		
ASUNTO		
Autorización para la incoación del expediente de revisión del deslinde del tramo comprendido aproximadamente entre los vértices 147 a 155 del deslinde en el t.m. de Granadilla de Abona (Tenerife), aprobado por O.M. de 25-11-2002.		
Examinada la documentación remitida por el Servicio Periférico de Costas en Tenerife.		
ANTECEDENTES:		
I) Por O.M. de 25 de noviembre de 2002 se aprobó el deslinde del tramo de costa comprendido desde la Urbanización Costa Bella a Punta del Bocinegro, en el término municipal de Granadilla de Abona, en la Isla de Tenerife (Santa Cruz de Tenerife).		
II) El Servicio Periférico de Costas en Tenerife remitió, para estudio y consideración, la solicitud de revisión del deslinde presentada por las asociaciones Salvar la Tejita y Atán, con base en un estudio denominado "Geomorfología litoral de la provincia morfoodinámica del Sureste de Tenerife, especial atención al área Tejita-Chinchorro", de fecha octubre de 2017.		
Según se indica en dicho estudio, al interior de la playa de la Tejita hay pequeños sistemas dunares, que van disminuyendo hacia la zona de la Playa del Chinchorro debido a la degradación de la zona que amenaza con hacer desaparecer los depósitos sedimentarios. De la playa del Chinchorro se expone que supone una continuación del transporte de arenas eólicas que conforman las dunas que quedan al oeste de la Tejita. Se alude a la construcción del paseo marítimo y al vallado de 2,5 m como responsables de la desaparición del campo durar existente entre las dos playas.		
En base a los estudios granulométricos realizados, las arenas de la zona son finas y eólicas, concluyéndose que todos los puntos muestreados en el Chinchorro y en el paseo arenoso Tejita-Chinchorro, tienen características propias de los sistemas dunares, por lo que se propone la modificación del deslinde a fin de incluir en el dominio público marítimo-terrestre terrenos que tienen las características naturales de playa.		



MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

CONSIDERACIONES:

1) El artículo 13 bis de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece:

Los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre. La incoación del expediente de deslinde tendrá los efectos previstos en el artículo 12 de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

2) Del análisis del estudio, de fecha octubre de 2017, presentado por las asociaciones peticionarias, parece desprenderse, sin prejuzgar lo que resulte de la tramitación del expediente, que podrían existir terrenos con características de bienes de dominio público marítimo-terrestre más hacia el interior de la línea de deslinde aprobada por O.M. de 25 de noviembre de 2002.

Por todo lo anterior,

ESTA DIRECCIÓN GENERAL, HA RESUELTO:

Autorizar al Servicio Periférico de Costas en Tenerife para que lleve a cabo la incoación del expediente de revisión del deslinde del tramo comprendido aproximadamente entre los vértices 147 a 155 del deslinde en el t.m. de Granadilla de Abona (Tenerife), aprobado por O.M. de 25-11-2002.

Ejemplo de autorización de revisión del deslinde por alteración de la configuración del dominio público marítimo-terrestre.

Fuente: https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/autorizacion_tcm30-486602.pdf.

Para el supuesto contemplado en el art. 27 apartado 1.a) del RGLC 2014 (revisión del deslinde por cambio en la zmt hacia el interior por aplicación de los criterios de determinación de la zmt del art. 4.a) del RGLC⁵⁷⁹) se establece en dicho artículo que los titulares de los terrenos que, tras la revisión del deslinde, se incorporen al DPMT pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento por 75 años

⁵⁷⁹ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.53: «Si se quiere ampliar, se aplicará el criterio anteriormente comentado, es decir, habrá que demostrar que el oleaje supera con bastante frecuencia el deslinde aprobado, es decir 5 veces en 5 años. Además debería ser “con datos obtenidos a partir de la entrada en vigor del presente reglamento”, por lo que habría que esperar para obtener los datos necesarios».

computados a partir de la fecha en que se practicó el deslinde. La concesión será otorgada de oficio por la Administración, salvo renuncia expresa del interesado, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon. Igualmente, a los titulares de las obras e instalaciones que, tras la revisión del deslinde, se incorporen al dominio público marítimo-terrestre o a la zona de servidumbre de protección, se les reconoce el derecho a realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

Para el supuesto contemplado en el art. 27.1.b) RGLC 2014 (desplazamiento de la zmt hacia el mar) se contempla la revisión del deslinde *«si se demuestra que un temporal, con periodo de retorno de 50 años⁵⁸⁰, no alcanza el límite fijado en dicho deslinde. Para dicho cálculo no se tendrán en cuenta las obras que hayan podido realizarse para disminuir el alcance del oleaje»⁵⁸¹*. Para este supuesto, la D. Adicional Quinta de la LPUSL, dispone que *«Aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, una vez revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda»*. Ese decir, se prevé la recuperación del inmueble por su antiguo propietario tras la revisión a la baja del deslinde que demanializó los terrenos, pero para ello es preciso que se den todos y cada uno de los siguientes requisitos⁵⁸²:

⁵⁸⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.169: *«El periodo de retorno de 50 años es un dato que desconozco si tiene solidez empírica o científica, como sucede con otras determinaciones temporales que son objeto de análisis en este capítulo. Pero, en este caso, se considera que no se puede hablar de terreno inundable»*.

⁵⁸¹ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.53: *«Si se quiere reducir, es decir, llevar la línea de deslinde hacia el mar, habrá que demostrar que la línea de deslinde aprobada, no ha sido alcanzada en un periodo de 50 años, "sin tener en cuenta las obras de defensa que se hayan podido realizar para impedir el avance del mar". Además, ahora estamos hablando de periodo de retorno, es decir, de datos estadísticos y no de datos comprobados»*.

⁵⁸² *Ibidem*, p.56.

- «A) Los terrenos eran privados y además estaban inscritos en el registro de la propiedad, con anterioridad al 29 de julio de 1988.
- B) Pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la ley de costas de 1988.
- C) Los requisitos anteriores deben constatarse mediante la tramitación de un expediente de revisión y en su caso de modificación de deslinde».

Los inmuebles “recuperables” por sus antiguos propietarios tienen que ser solo los incluidos en un deslinde anterior como consecuencia de ampliación del DPMT que hizo la LC de 1988: dunas, zmt (temporales conocidos) o de acantilados sensiblemente verticales. Es decir, las novedades demaniales que aportó la LC de 1988. Por tanto, no serán reintegrables otro tipo de bienes como las marismas o los terrenos inundados que ya estaban incluidos en la LC de 1969⁵⁸³.

En definitiva, estamos ante una desafectación expresa de terrenos por ley, tras el oportuno expediente de revisión, claro está. Se trata de un supuesto distinto al previsto en el art. 4.5 LC 1988, es decir, la pérdida sobrevenida de las características físicas de los bienes por cualquier causa. Sin embargo, la tendencia del TS respecto a estos terrenos del art. 4.5 es considerarlos de dominio privado, previa desafectación, salvo que se justificase por la Administración la necesidad de los mismos para la utilización o protección del dominio público (STS de 21 de julio de 2011, casación núm. 6303/2007).

No sólo procede la *revisión* del deslinde como consecuencia del nuevo ámbito del dominio público marítimo-terrestre sino también cuando el anterior sea incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado su morfología⁵⁸⁴. La jurisprudencia ha sancionado que la Administración pueda incoar de oficio el deslinde o solicitarlo un particular con interés legítimo si existen circunstancias que generen «*dudas a acerca de si está o no correctamente delimitado el dominio público marítimo-terrestre*» porque «*aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no*

⁵⁸³ *Ibidem*, p. 58.

⁵⁸⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.163.

refleja con exactitud las características físicas de los bienes ya sea para incluirlos en el dominio público marítimo-terrestre o para excluirlos de él, sin que para ello se precise una previa declaración de lesividad ni acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos de la Administración, según la regulación contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992»⁵⁸⁵.

En los supuestos de incorporación de terrenos previstos en los apartados 7 y 8 del art.5 del RGLC 2014⁵⁸⁶ no será necesario tramitar un nuevo deslinde, sino que bastará con *rectificar* el deslinde existente (art. 27.a.c) RGLC 2014). Para ello se deberá proceder como he indicado en el apartado de afectación de terrenos al dominio público marítimo-terrestre del Capítulo I de esta tesis. Allí dije también que el art. 17 de la LC prescribe que los terrenos del Patrimonio del Estado colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o emplazados en su zona de influencia no pueden enajenarse sin previa declaración de innecesariedad a los mencionados efectos. Pero esta declaración de innecesariedad tiene carácter excepcional según prescribe ahora el art. 38.2 del RGLC 2014 y sólo procederá en aquellos supuestos en que resulte inviable la recuperación de los terrenos o la utilización de los mismos para usos relacionados con la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre. Me parece acertada esta última expresión pues supone un cajón de sastre que dificulta la declaración de innecesariedad pues son muchos los usos que podrían ser susceptibles del tildarlos como «*relacionados con la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre*». Sobre todo, porque el artículo se refiere única y exclusivamente a “terrenos” y no a otro tipo de bienes. Así, cualquier terreno por muy irrecuperable que parezca sirve como *pantalla* o protección del DPMT y admitirá un uso en ese sentido. Insisto, siempre que nos refiramos a terrenos y no a otros bienes.

También procede la *rectificación* del deslinde en los supuestos de terrenos de propiedad particular que se expropian o adquieren, de acuerdo con lo establecido en el art. 29.2 LC y D. Adicional Tercera de la LC y art. 58 RGLC 2014 (los yacimientos de

⁵⁸⁵ Vide STS de 21 de febrero de 2006, Rec.62/2003, Id Cendoj: 28079130052006100269.

⁵⁸⁶ Vide art.5.7 RGLC 2014:«7.Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión y en los de desafectación recogidos en el artículo 38 de este reglamento»; art. 5.8 RGLC 2014: «8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieren para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre»

áridos emplazados en la zona de influencia quedarán sujetos al derecho de tanteo y retracto en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, a favor de la Administración del Estado, para su aportación a las playas), y previa afectación, en su caso, al dominio público marítimo-terrestre estatal.

Lo mismo ocurre en el caso necesario de definir exclusivamente la delimitación de la ribera del mar, sin modificar la línea de DPMT, tal y como contempla la D. Adicional Quinta del RGLC 2014: *«La línea exterior de los paseos marítimos construidos por la Administración General del Estado o por otras Administraciones Públicas con la autorización de aquella, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la ley 22/1988, de 28 de julio, y la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar. La Administración General del Estado podrá desafectar los terrenos situados al interior de los paseos marítimos, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en el 38 de este reglamento»*. En estos casos no será necesario tramitar un nuevo expediente de deslinde, sino uno de rectificación del existente, con información pública, informes de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento afectado, y audiencia a los interesados.

La Disposición Transitoria Sexta del RGLC 2014 que desarrolla el apartado 1 de la D.T. Segunda de la LC 1988 establece, respecto a los terrenos sobrantes y desafectados del dominio público marítimo, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la LC de 1969⁵⁸⁷ que no hayan sido enajenados o recuperados por sus antiguos propietarios a la entrada en vigor de la LC 1988, y a los del Patrimonio del Estado en que concurren las circunstancias previstas en los artículos 17 de la misma y 37 del RGLC 2014, serán afectados a DPMT, de acuerdo con lo establecido en los citados artículos, una vez que se proceda a la actualización del deslinde, no pudiendo, mientras tanto, ser enajenados ni afectados a otras finalidades de uso o servicio público. Aquí el Reglamento se refiere

⁵⁸⁷ Vide Ley de Costas de 1969, art. 5.2: *«Cuando por consecuencia de estas accesiones o por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos de la zona marítimo-terrestre que no- constituyan playa y no sean necesarios para el USO público, se incorporarán al patrimonio del Estado, una vez recibidos por el Ministerio de Hacienda, con arreglo a la Ley reguladora de dicho patrimonio y previo el oportuno deslinde. Esta incorporación al patrimonio del Estado no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentran dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar»*.

a “actualización” del deslinde que entiendo es lo mismo que rectificación. Habría sido deseable que no se utilizaran distintos términos para referirse al mismo instrumento.

Otro supuesto de rectificación del deslinde es el previsto en el art. 44.5 del RGLC 2014 que se refiere a los «*terrenos afectados por la modificación, por cualquier causa, de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, incluyendo la variación de la delimitación de la ribera del mar, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento, o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea el sentido que tenga dicha modificación*». Para este supuesto el artículo establece que no será necesario tramitar un nuevo expediente de deslinde, sino uno de *rectificación* del existente, con información pública y solicitud de informes al Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma. Nada se prevé de un trámite de audiencia a los interesados que hubiera sido lo deseable y esta ausencia es objeto de crítica⁵⁸⁸, no sólo por este supuesto sino también para otros que hurtan la participación del administrado en la rectificación o actualización de los deslindes.

Por último, a todos estos supuestos de revisión o rectificación del deslinde habrá que añadir otro más que es el supuesto de necesidad de revisión del deslinde tras la declaración de un tramo en situación de regresión grave del art. 13 ter LC. Sin embargo, y debido a su importancia, dejo su examen para un apartado independiente posterior.

1.5. Las consecuencias del deslinde. La importancia de la consideración del deslinde como completo o parcial. Un caso práctico: la playa del Bobar (Almería).

Antes de la modificación de la LC 1988 por la LPUSL, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª, apartados 3 y 4, en el supuesto de que no se hubiera practicado el deslinde, o bien se hubiera realizado de forma incompleta, y, por

⁵⁸⁸ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, pp.176-177.

tanto, no se hubieran constatado ni declarado todas las pertenencias demaniales previstas en el régimen jurídico anterior a la Ley de Costas de 1988 (Ley de 1969), la consecuencia jurídica era que la aprobación del deslinde posterior solo tenía los efectos previstos en su art. 13 (el deslinde aprobado, «*al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados*») siempre que el deslinde fuera coincidente con el que hubiera resultado en aplicación del régimen jurídico anterior, pues, en ese caso, la privación del bien, que deja de detentarse por los particulares, no puede atribuirse a la Ley de Costas de 1988 y, por ello, no daba derecho a compensación alguna⁵⁸⁹.

En mi opinión, la modificación de esa Disposición Transitoria 1ª apartado 3 mediante la LC 2013 sí resultaba necesaria para reconocer una situación que, a todas

⁵⁸⁹ Vide Sentencia Audiencia Nacional de 11 de abril de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 293/2005. Pte: Teso Gamella, Pilar: «[...] Téngase en cuenta, por lo que hace al caso, que el contenido de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas ha sido concebida para dar satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el artículo 33.3 CE, al compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el otorgamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo máximo de 60 años (STC 149/1991). Por tanto, estamos ante una concesión administrativa cuyo objeto es compensar la pérdida patrimonial sufrida. Si esto es así, resulta elemental concluir que cuando se ha producido privación de derechos debe establecerse la correspondiente compensación, en forma de concesión administrativa. Y, por el contrario, cuando no se ha producido tal privación derivada de la citada Ley de Costas de 1988 no puede tener lugar ninguna compensación.[...] Así, cuando la zona ha sido deslindada antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas y el nuevo deslinde solo pretende aplicar este régimen nacido de dicho cambio legislativo, se establece una compensación -la concesión por 30 años prorrogables- para tal privación derivada de la aplicación de la Ley (es el caso del apartado cuarto de la Disposición Transitoria Primera) que solo toma en cuenta los terrenos comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación. Por el contrario, cuando la zona no haya sido deslindada o lo haya sido parcialmente con arreglo al régimen jurídico precedente al previsto en la Ley de Costas vigente, porque no se realizó deslinde a su amparo o no se agotaron en el mismo todas las posibilidades para la delimitación que la ley permitía, no existe privación conforme a la Ley de Costas de 1988, pues este nuevo régimen no priva de ningún tramo a la detentación privada si conforme a la normativa anterior también era demanio costero (es el supuesto del apartado tercero de la citada disposición). Pero es que, además, se habría estado detentando un bien que según la Ley de Costas de 1969 tenía carácter demanial.[...] De manera que a tenor de las normas transitorias expuestas -DT Primera, apartado 3 y 4 de la Ley de Costas y DT Tercera, apartados 1 y 2, y Cuarta, apartado 1, del Reglamento- cuando o bien no se ha practicado deslinde, o bien se ha realizado de forma incompleta y, por tanto, no se han constatado ni declarado todas las pertenencias demaniales previstas en el régimen jurídico anterior a la vigente Ley de Costas de 1988, la consecuencia jurídica es que la aprobación del deslinde posterior solo tendrá los efectos previstos en el artículo 13 de la citada Ley de Costas, siempre que el deslinde tenga la coincidencia con los bienes que eran ya demaniales en el régimen jurídico anterior pues entonces la privación del bien, que deja de detentarse por los particulares, no puede atribuirse a la Ley de Costas de 1988, y por ello no tiene lugar compensación alguna».

lucos, resultaba injusta⁵⁹⁰. Si bien es cierto que esa situación, que suponía una falta de reconocimiento de los derechos preexistentes de los titulares afectados, fue, en cierta medida, subsanada por el Tribunal Constitucional⁵⁹¹ y por el Reglamento de la Ley (Disposiciones transitorias tercera, 4, y cuarta), también lo es que resultaba necesaria su plasmación concreta en la Ley.

A mi entender, la problemática del deslinde completo o parcial no ha sido completamente resuelta pues, en la práctica, se da la circunstancia -no tomada en cuenta por el legislador-, de la demora que se ha producido en la realización de los distintos

⁵⁹⁰ Vide J.J. TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, F.C., FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ, C.OLANO ESPINOSA, A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, G.GONZÁLEZ DE OLANO, P. CANCER MINCHOT, y J. L. RISQUETE, *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 174.

⁵⁹¹ Vide STC 149/1991: «[...]d) El apartado 3 de la Disposición transitoria primera dispone que «en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el art. 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras». Es evidente que la operación de deslinde puede dar lugar también en estos casos a una privación de derechos. Así sucederá, por ejemplo, en aquellos casos en los que, al llevarse a cabo el deslinde con arreglo a la presente Ley, se incorporen al dominio público terrenos (y eventualmente obras e instalaciones) que según la legislación anterior eran inequívocamente de dominio privado, o en aquellos otros en los que existan títulos registrales inscritos y amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, que nunca pudieron hacerse valer ante la Administración por la simple razón de no haber acometido ésta el deslinde del dominio público en la zona. Por ello sería forzoso aceptar la impugnación en este punto si efectivamente, como los recurrentes sostienen, el precepto no contemplase compensación alguna. No es esto, sin embargo, así, y la interpretación sistemática del precepto evidencia que también en estos casos deberá ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores. En lo que toca a los derechos que recaen sobre terrenos que eran, antes de la presente Ley, de dominio privado y que, al efectuarse el deslinde de acuerdo con lo que en ella se prevé se incorporan al dominio público, la laguna legal ha sido completada, en términos coherentes con las exigencias derivadas del art. 33.3 de la Constitución, por el Reglamento, que en sus Disposiciones transitorias tercera, 4, y cuarta, dispone que estas situaciones reciban el mismo tratamiento que las contempladas en el apartado 4 de esta misma Disposición transitoria primera de la Ley, cuya adecuación a la Constitución ya hemos declarado antes. Esta disposición reglamentaria patentiza, en consecuencia, que la norma que ahora analizamos puede ser interpretada de manera conforme a la Constitución y que puede ser mantenida, pese al silencio de su texto, siempre que sea interpretada en este sentido. En lo que respecta a las inscripciones registrales amparadas por el art. 34 de la Ley Hipotecaria la solución es aún más clara, pues la posibilidad de hacerlos valer en el momento del deslinde está expresamente reconocida en el inciso final del art. 13, apartado 2.º, de la propia Ley, de manera que en esa ocasión podrán sus titulares obtener de la jurisdicción competente el reconocimiento de su derecho y quedarán con ello en la misma situación que los propietarios de enclaves a los que se refiere el apartado primero de esta Disposición transitoria. Es cierto que el texto de este apartado se refiere sólo a las Sentencias judiciales firmes anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, pero también lo es que la aplicación analógica de esta previsión al supuesto que ahora consideramos, que el texto literal no hace imposible, es indispensable para no privar de sentido al inciso del art. 13.2 que antes hemos comentado y que esta aplicación, exigida en definitiva por la interpretación sistemática de la propia Ley, permite también en este caso entender que el precepto que ahora comentamos no es, tampoco en relación con estos supuestos, contrario a la Constitución».

deslindes. En muchos casos, este retraso ha supuesto que la regresión de la costa sufrida en muchos tramos del litoral español haya llevado consigo, a su vez, la transformación de un tramo de costa con la consideración de deslinde completo a la entrada en vigor de la LC 1988 a otro con la consideración de parcial o incompleto en el momento del deslinde.

No hay que olvidar que la Disposición Transitoria Cuarta del RGLC 2014 establece que en los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de la Ley de Costas, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquella para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en la disposición transitoria primera del Reglamento. Es decir, de acuerdo con ello, el Reglamento se remite a una situación temporal -momento anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas- para comprobar en qué situación se encontraba el tramo de costa en cuestión en cuanto a si estaba deslindado o no, y de estarlo, si éste era completo o parcial. Es decir, si conforme a la aplicación de la legislación anterior de costas (Ley de Costas de 1969), el deslinde hubiera o no incluido todos los bienes calificados como dominio público según dicha legislación. De ser así, el deslinde se consideraría completo y en caso contrario, estaríamos hablando de un deslinde parcial. La diferencia es esencial pues, de una cosa u otra dependerá que exista derecho a compensación o no, como he dicho.

Debo hacer hincapié en que el momento temporal en que debe ser analizada la coincidencia o no del deslinde de la Ley de Costas de 1988 y el que hubiera resultado de la aplicación de la Ley de 1969 no puede ser el de la fecha del deslinde que se practica, sino el de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, puesto que, de no hacerlo así, se hace recaer sobre el administrado la carga de la prueba de la no demanialidad de sus terrenos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Hay que tener en cuenta que la morfología de las costas está sujeta a un proceso de evolución constante y, terrenos que antes no presentaban las características de zona marítimo-terrestre o playa, pueden ser considerados como tales en el momento del deslinde que se practica, incluso con el texto de la Ley de Costas de 1969 en la mano, máxime cuando éste tiene lugar mucho tiempo después de la entrada en vigor de la LC 1988.

De acuerdo con el espíritu compensatorio que preside la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas y con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional del apartado 3 de dicha disposición a la que más arriba me he referido, los terrenos que no tenían características demaniales de acuerdo con la Ley de Costas de 1969 y que se han incluido en el demanio al amparo de la Ley de 1988, quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado 1 de la citada Disposición Transitoria (SAN de 15 de abril de 2008, Rec. 77/2005). Sin embargo, la dificultad del administrado para demostrar, muchos años después de 1988, que el tramo de costa en cuestión no hubiera resultado incluido en el DPMT según la Ley de Costas de 1969, resulta enorme por razones obvias: no se pueden hacer estudios geomorfológicos con carácter retroactivo que resulten suficientemente acreditativos de la realidad geomorfológica existente con anterioridad pues, entre otras cuestiones, no se pueden realizar calicatas ni otros ensayos sobre el terreno con las suficientes garantías; mientras que la Administración, dotada además de recursos ingentes, sí dispone de la posibilidad de dichos estudios y pruebas y además los realiza en el momento temporal de la práctica del deslinde.

En mi opinión, a pesar de que a estas alturas la inmensa mayoría de los tramos de costa han sido ya deslindados, debería haberse incluido en la modificación de la Ley alguna consideración para aquellos tramos aún no deslindados sobre la obligación de la Administración de justificar suficientemente en el expediente de deslinde que el existente es completo o no e, incluso, podría haberse arbitrado alguna disposición para la revisión de los deslindes ya aprobados, sólo y exclusivamente, en relación con este extremo de la parcialidad o no del deslinde. Baste llamar la atención sobre la circunstancia de que, para la aprobación de los expedientes de deslinde confeccionados, ha bastado con un simple certificado del Jefe de Servicio, adjuntado mediante Anexo, en el que se hacía constar que el deslinde era parcial o completo y, en la Memoria del Proyecto, se incluía un apartado denominado "*Necesidad de practicar un nuevo deslinde y justificación del Proyecto de Amojonamiento*" en el que se hacía constar, igualmente, la simple declaración sin justificación documental alguna (en este caso que transcribimos a continuación se trata del Proyecto de "Deslinde del dominio público marítimo-terrestre en el tramo de costa comprendido entre el Colegio Universitario y la Rambla de Retamar, T.M. de Almería" ref: C-DL-7-Almería):

«4.- NECESIDAD DE PRACTICAR UN NUEVO DESLINDE Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO DE AMOJONAMIENTO.

En el tramo de costa comprendido entre el Colegio Universitario de Almería y la Rambla de Retamar, Término Municipal de Almería, no existen deslindes del dominio público marítimo-terrestre, sino tan sólo deslindes de la zona marítimo-terrestre aprobados por OO.MM. de fecha 14 de enero de 1966, 31 de diciembre de 1965, 09 de diciembre de 1957, 14 de enero de 1966 y 17 de febrero de 1966, que no incluyen todos los bienes clasificados como dominio público en la derogada Ley de Costas de 26 de abril de 1969, resultando, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera. 2 del Reglamento General de la Ley de Costas 22/88, que los referidos deslindes son parciales.

Por todo lo anterior, el expediente de deslinde tramitado se justifica por lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera, punto 3 de la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988, que establece que en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado, o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde.

La nueva delimitación del dominio público obliga, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Costas, a referenciarla sobre el terreno mediante mojones que la identifiquen debidamente, razón que justifica la formulación de este Proyecto que, además desde el punto de vista administrativo, constituye el documento que ha de servir de base para la aprobación del deslinde mediante Orden Ministerial, según lo dispuesto en el art. 24 del Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/88, de 28 de Julio, de Costas».

Como ejemplo de las consecuencias negativas que ha producido en muchos casos la tardanza en la práctica de un deslinde determinado, expongo ahora el caso de un bar-restaurante situado en las proximidades de la urbanización de Costacabana y comprendido dentro del tramo de costa entre el Colegio Universitario y la Rambla de Retamar, T.M. de Almería, ref: C-DL-7-Almeria, expediente más arriba mencionado. Como he señalado, el Servicio Periférico de Costas consideró que, en todo el tramo de costa, el deslinde existente era parcial, es decir, no incluía todos los bienes de dominio público marítimo terrestre según hubiera resultado de un deslinde practicado con arreglo a la legislación de 1969.

Los terrenos sobre los que se ubica el restaurante constaban inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de su anterior titular. Sin embargo, la transmisión de

éste hacia sus hijas por compraventa no pudo acceder al Registro, toda vez que, tras el certificado de no invasión (art. 15.1 LC y art.34.1 RGLC) solicitado a la Demarcación de Costas, resultó que el deslinde probable incluía dichos terrenos y edificación de restaurante dentro de la línea probable del DPMT.

Aprobado el deslinde en el año 2003, las titulares de los terrenos en cuestión solicitan del entonces Ministerio de Medio Ambiente la concesión prevista en la Disposición Transitoria Primera de la LC que es denegada por silencio, acudiendo entonces a la Audiencia Nacional para que por ésta se declarara su derecho a que les fuera otorgada la correspondiente concesión. A la correspondiente demanda se adjuntó informe pericial de técnico competente con el fin de caracterizar los terrenos de dicha parcela antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Ley de Costas), en virtud de la cual fueron incorporados al demanio costero por deslinde aprobado por Orden Ministerial en fecha 19 de mayo de 2.003 y, todo ello al objeto de comprobar si el deslinde vigente anterior a esa fecha puede considerarse completo y si sería o no, por tanto, de aplicación lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, apartado 4, del citado texto legal, para obtener el derecho al otorgamiento de una concesión administrativa sobre los terrenos en cuestión.

Este informe analiza pormenorizadamente todas las circunstancias físicas de los terrenos teniendo en cuenta que aquellos ya habían sido deslindados con anterioridad, al amparo del derogado Decreto Ley de Puertos de 1928, aprobándose el deslinde por Orden Ministerial de 17 de febrero de 1966, el cual excluía la parcela en cuestión de la zona marítimo-terrestre, tal como se definía en la legislación entonces vigente. Transcribo a continuación parte de dicho informe por lo esclarecedor que resulta en cuanto a la importancia de haber practicado el deslinde 15 años después de la entrada en vigor de la LC:



Fotograma extraído del informe. Fuente: archivos del doctorando.

«EL DESLINDE DE ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE DE 1.966.

Por Orden Ministerial de 17 de febrero de 1966 fue aprobado el acta y plano del deslinde de los terrenos de la zona marítimo-terrestre “Desde la Rambla del Charco hasta la desembocadura del río Andarax”. Dicha resolución fue dictada al amparo del Decreto-Ley de Puertos de 1928, según el cual el concepto de zona marítimo-terrestre se concretaba en su artículo 1º y comprendía los siguientes bienes: “Artículo 1º. Son del dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que corresponden a los particulares: 1º. La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean. (...).

Según se puede ver en el plano del Proyecto de Deslinde aprobado en 2003, (una copia de ese plano con las líneas resaltadas se incluye en el Documento nº 2) la poligonal del deslinde anterior en el tramo que confronta con los terrenos que conforman actualmente la parcela catastral nº XX del polígono XX objeto del presente estudio, grafiada con el nº 75b en el plano del citado Proyecto de Deslinde, es la que forma la línea resaltada en rojo en la copia que se adjunta

y discurre por el lindero sur de la parcela (sombreada en amarillo), quedando la misma fuera de la delimitación de esa zona marítimo-terrestre aprobada en 1966.

Queda acreditado por tanto que a fecha 17 de febrero de 1966, fecha de aprobación del deslinde anterior de la zona marítimo-terrestre, las mayores olas de los temporales (tal y como así quedaba definida la zona marítimo-terrestre con la Ley de Puertos de 1928, como se ha indicado anteriormente) no llegaban a alcanzar los terrenos de la parcela de D^a XXXXXX, hoy de dominio público marítimo-terrestre. Y ello es así porque delante de la parcela 204 existía una franja de terreno con una anchura de unos 30 metros, según medición realizada del vuelo fotográfico de mayo de 1957 (Vuelo Americano) a escala 1/33.000, fotograma 41051 (se adjunta copia en el Documento nº 7), y de la comparativa de fotografías aéreas de 1957 y 2007, obtenida del organismo Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía-Junta de Andalucía (Documento nº 8), distancia suficiente para ser inundada dicha franja por las mayores olas en los temporales, pero no para alcanzar la parcela de referencia.

(...) En la actualidad, debido a la acusada regresión costera existente en esta zona del litoral por las actuaciones llevadas a cabo a partir de los años 90 tanto en la cuenca como en la desembocadura del río Andarax (situada a poniente de los terrenos objeto de estudio), así como la intensa antropización (Viciana Martínez-Lage. 2001), la banda de terreno antes mencionada existente delante de la parcela en cuestión ha ido disminuyendo de anchura desde el momento en que dejó de aportarse por la Administración Pública áridos para la regeneración artificial de las playas de todo el arco costero, hasta dejar de existir prácticamente desde el año 2001. No obstante, debido a los aportes naturales de arenas procedentes de la Rambla del Charco, cuya desembocadura constituye el lindero este de la finca de D^a XXXX, se aprecia una disminución de los efectos regresivos costeros en esta zona.

Consecuencia del proceso regresivo de este tramo litoral y de la entrada en 1988 de la vigente Ley de Costas, ha sido que en mayo de 2003 quedaran declarados bienes de dominio público marítimo-terrestre mediante deslinde administrativo la superficie de la finca de referencia y la instalación hostelera sobre la que se sitúa. (...)

CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRENOS EN LOS AÑOS INMEDIATOS A 1.988, AÑO DE ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COSTAS

Para analizar si en el tramo de costa donde se ubican los terrenos en cuestión estaba completado el deslinde a la entrada en vigor de la Ley de Costas, o lo que es lo mismo, para determinar si el deslinde aprobado con anterioridad recogió a la entrada en vigor de la Ley de Costas todos los bienes que la Ley de 1969 definía como pertenecientes al dominio público (Disposiciones Transitorias

Tercera y Cuarta del Reglamento de Costas) debemos retrotraernos a los momentos anteriores a 1988 (entrada en vigor de la Ley de Costas) y aplicar a los terrenos existentes en esa fecha, la Ley de Costas de de 26 de abril 1969, al objeto de ver qué bienes debían haberse calificado como dominio público en aquel momento y evaluar si el deslinde vigente en aquel momento era o no parcial (Disposición Transitoria Tercera, apartado 2 del Reglamento de Costas).

Para ello, y como se ha indicado anteriormente, el periodo temporal en que nos debemos centrar para caracterizar los terrenos en cuestión (1988) es hace aproximadamente 21 años, lo que hace imposible poder confrontarlos in situ con las características que tenían por aquel entonces, y haya sido necesario recurrir a documentos históricos basados en fotografías aéreas de diferentes años, de las cuales las más relevantes han sido las correspondientes a mayo de 1985 y noviembre de 1991, ambas a la escala gráfica de 1/5.000 de la Dirección General de Puertos y Costas del MOPU, por ser las más próximas a 1988, año de entrada en vigor de la Ley de Costas.

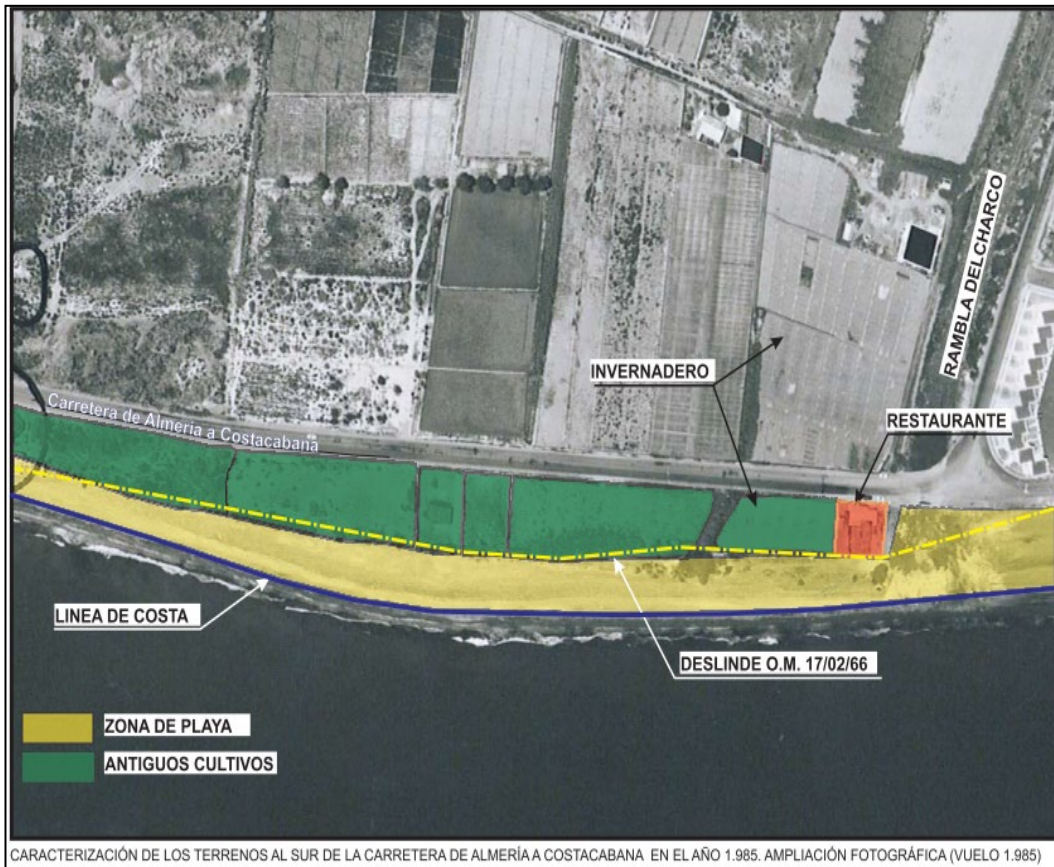
De importancia para estudiar la evolución de la franja costera han sido, además de las anteriores, las fotografías aéreas de mayo de 1957 (Vuelo Americano), diciembre de 1981 del Centro de Estudios Experimentales de Puertos y Costas (Ministerio de Fomento) , octubre de 1.985 del Instituto Geográfico Nacional, y noviembre de 1992 de la Dirección General de Costas Del estudio foto-interpretativo realizado por este Perito sobre las fotografías aéreas arriba descritas, y en especial de las verticales tomadas en 1985 (blanco y negro) y 1991 (color) y de la oblicua en color de 1992 (véanse las composiciones sobre ampliaciones fotográficas en los documentos 4, 5 y 6 de este Informe), se desprende que los terrenos inmediatamente a poniente de la rambla del Charco situados al sur de la carretera de Almería a Costacabana, estaban constituidos, primeramente, por una franja de unos 30 m. de anchura formada por gravas y sin ningún tipo de vegetación, que se corresponde con la zona a cota entre 0 m. y 1 m. sobre el nivel medio del mar del plano del Proyecto de Deslinde. Se trata de la zona que correspondería con los terrenos de la zona marítimo-terrestre y de playa en ese momento.

A continuación de esa línea de playa y hacia tierra adentro se aprecia un cambio sustancial de las características del terreno. Ello obedece a que esta franja colindante con la playa, de unos 20 m. de anchura, constituye la porción separada por la carretera de Almería a Costacabana de las parcelas agrícolas situadas al norte de la misma, que fueron segregadas para su construcción, si bien siguieron cultivándose posteriormente como se puede constatar en la fotografía aérea de 1985 (véanse documentos nº 3 y 4) en la que se aprecia todavía las lindes de las parcelas y un cultivo bajo plástico situado a la izquierda del restaurante de las hermanas XXXX con las mismas características que el que puede observarse al norte de la carretera. (...). Se trata por tanto, esta última

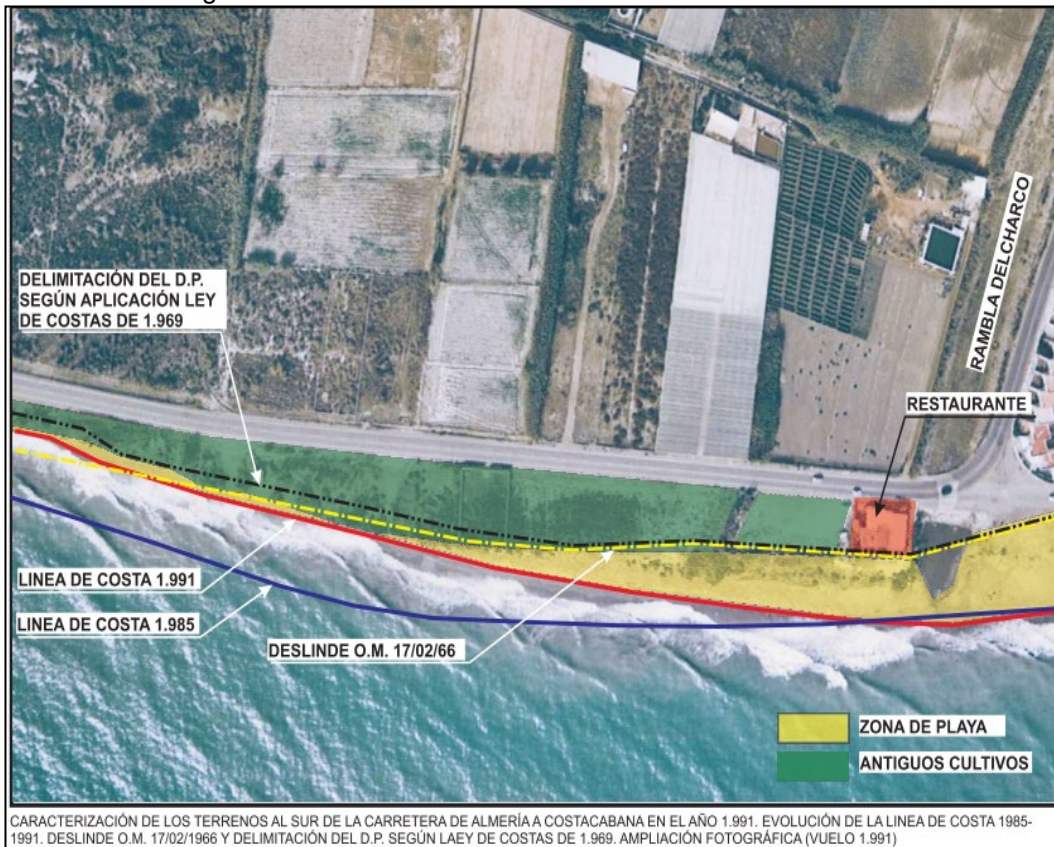
zona, de una franja de terreno de características muy lejanas a las que podría considerarse como de playa, roturadas desde tiempos inmemoriales, y correspondientes a parcelas privadas cultivables abandonadas a partir de los años 90.

En cuanto a la evolución de la línea de costa (véase documento nº 5), entre 1981 y 1991 se constata en las fotografías una regresión creciente de la línea de agua desde la rambla del Charco hacia el oeste, que no afecta sin embargo a los primeros 150 m. hacia poniente debido a la presencia de la desembocadura de la misma rambla, cuyos aportes de materiales en épocas de avenidas mantienen la anchura de la playa prácticamente invariable durante ese periodo. Es en esos primeros 150 m. en los que se ha mantenido inalterable la anchura de la franja de terreno entre la carretera y el mar, donde se ubica la parcela objeto de este informe».

Pues bien, tras este completo estudio del tramo de costa y sus características físicas a la entrada en vigor de la Ley de Costas en 1988, el Perito recuerda que el concepto de zona marítimo-terrestre de la Ley de 1969 es bien distinto al contenido en la vigente Ley de Costas de 1988, puesto que, mientras que con la Ley de 1969 el límite interior de esa zona venía fijado por el límite de las mayores olas en los temporales ordinarios, con la Ley de 1988 la extensión de aquella llega a donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, es decir, los extraordinarios, frente a los ordinarios de la legislación anterior. Y ello es importante porque, para una misma zona y en un momento dado, no serían iguales los límites definidos por los deslindes practicados conforme a las dos leyes en cuestión, siendo obviamente la franja de la zona marítimo-terrestre mucho más amplia aplicando la Ley de Costas de 1988 (mayores temporales conocidos) que la de 1969 (temporales ordinarios). Finalmente el Perito concluye afirmando que a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 el deslinde existente estaba completado en el tramo de costa donde se ubica la parcela en cuestión por lo que sus titulares creían tener derecho a la concesión prevista en la D.T. Primera apartado 4 de la Ley (En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta Ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquéllas para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición, computándose el plazo de un año para la solicitud de la concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde).



Fotograma extraído del informe. Fuente: archivos del doctorando.



Fotograma extraído del informe. Fuente: archivos del doctorando.

A pesar de esta prueba pericial aportada ante la Audiencia Nacional en el recurso contencioso interpuesto, la Sala de lo Contencioso de la AN dicta sentencia⁵⁹² por la que desestima el recurso rechazando la posible aplicación de la D.T. Primera apartado 4º por cuanto «[...] *el citado informe pericial no viene sino a constatar dicha realidad física que atribuye a una acusada regresión de la playa, aunque considera que el deslinde estaba completado a la entrada en vigor de la Ley de Costas porque dicha regresión se produjo con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Con independencia de cuando se pudo ir produciendo esa paulatina regresión, que no suele ser fácil de poder determinar, tratándose de una materia compleja y muy especializada que requeriría un estudio más en profundidad que el elaborado por el Ingeniero de Montes Sr. López, lo que se ha puesto de relieve es que con arreglo a la Ley de Costas de 1969 dichos terrenos tendrían también la consideración de bienes de dominio público, por lo que el deslinde de 1966 no puede ser considerado como completo, pues no se agotaron en el mismo todas las posibilidades para la delimitación que la ley de 1969 permitía y no se han declarado todas las pertenencias demaniales previstas en el régimen jurídico anterior a la vigente Ley de Costas de 1988*».

No conformes con la citada Sentencia los titulares recurren en Casación ante el Tribunal Supremo y, entre otros motivos de casación, tachan de arbitraria la valoración de la prueba que hace la Sala de instancia, pues la consideración de que la regresión de la costa es anterior a la Ley de Costas entra en contradicción con la conclusión del perito, que afirma lo contrario. Sin embargo, el Alto Tribunal concluye señalando que «*no se aportan en el desarrollo del motivo de casación argumentos que respalden la tacha de arbitrariedad que se dirige contra la Sala de instancia por haber considerado que la prueba aportada -informe emitido por Ingeniero de Montes- no sirve para determinar "cuándo se pudo ir produciendo esa paulatina regresión"; y ello por entender la Sala sentenciadora que habría sido necesario estudio de más en profundidad que el elaborado, en razón de la dificultad y complejidad de la materia*» y, por tanto, desestima el recurso en sentencia de 8 de marzo de 2013⁵⁹³.

⁵⁹² Vide SAN de 21 de octubre de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, Recurso 197/2008.

⁵⁹³ Vide STS de 8 de marzo de 2013, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, núm. de Recurso 7139/2010.

Por consiguiente, volviendo a lo que señalé al principio de este apartado, el daño producido en algunos casos a los administrados por la tardanza en la práctica de los deslindes resulta evidente y constatable, tal y como ocurrió en el caso examinado en el que el tiempo transcurrido supuso un avance de la ribera del mar y cuando se practicó por fin el deslinde, los anteriores titulares de los terrenos, por falta de medios no pudieron encargarse y abonar un estudio más profundo sobre la regresión de la costa y su impacto sobre las características físico-legales de los terrenos. Con ello no pudieron acceder a la concesión prevista en el apartado cuarto de la D.T. Primera de la LC, aunque, en el momento de redacción de esta tesis, se encuentran pendientes de lo que resuelva la Administración de Costas respecto de su solicitud de otorgamiento de la concesión prevista en la D.T. Primera, apartado 3º de la LC que, tras la modificación operada por la LPUSL, reza lo siguiente: *«En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras. Si bien, los titulares registrales de los terrenos, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que resulten comprendidos en el deslinde practicado pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos en el apartado segundo de esta disposición».*

Es cierto que ya la jurisprudencia, en muchas ocasiones, se ha encargado de negar la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de la aprobación del deslinde pues *«no puede calificarse de lesión antijurídica el ejercicio razonable por la Administración de la potestad de deslinde sobre tales bienes a la que están sujetos legalmente sus titulares [...]»* (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 10 de diciembre de 2009, Rec. 634/2008). Sin embargo, aparte de la sentencia a la que más adelante me refiero, no he encontrado ningún pronunciamiento concreto acerca de una posible responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración al tardar en practicar el deslinde -con evidente falta de diligencia- y con ello permitir que se produzca la regresión de la costa con los evidentes perjuicios que pueden suponerle al anterior titular del inmueble, antes considerado de propiedad privada pero que con la regresión se convirtió en dominio público.

No se me escapa que existen pronunciamientos sobre la inexistencia de responsabilidad patrimonial para aquellos casos en los que se ha declarado caducado el procedimiento de deslinde (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 23 de junio de 2015, Recurso 3762/2013) o aquel se ha anulado judicialmente (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2012, Recurso nº. 842/2008) pues, a juicio de esta última, «[...] *la pretensión de responsabilidad no puede ser vinculada in genere a la totalidad de las actuaciones desplegadas por la Administración de Costas en ese dilatado tiempo, cuando esa concreta actividad ha concluido en actos concretos y determinados, que pusieron fin a cada uno de los procedimientos iniciados y revisados en vía incluso jurisdiccional, en alguna ocasión declarando no ser conformes a Derecho*». Efectivamente, mientras la Administración ha actuado -mal o bien- pero lo ha hecho, nada hay que objetar, pero qué ocurre cuando no ha habido ningún tipo de actuación y el tiempo ha transcurrido en perjuicio del administrado. En el caso más arriba descrito, la Administración de Costas tarda más de 15 años desde la entrada en vigor de la Ley de Costas en completar el deslinde en el tramo de costa en cuestión, tramo cuya erosión y regresión era más que evidente y, como consecuencia de ello, las anteriores titulares de los terrenos sufrieron una lesión efectiva, evaluable económicamente e individualizada, habida cuenta que la regresión de la costa durante los años previos al deslinde les ha impedido ser acreedoras de la concesión prevista en la Disposición Transitoria Cuarta del RC.

La Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 26 Sep. 2017, Rec. 207/2014, se refiere a un caso de denegación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por una mercantil por la pérdida de suelo de su propiedad que afecta al Plan parcial proyectado, pérdida debida a la erosión producida por las obras de la presa de Cuevas de Almanzora en Almería. En este supuesto la recurrente pretendía se le indemnizara por la pérdida de metros sufrida en su propiedad y que se debían, según pretendía acreditar pericialmente, a la construcción de la presa del río Almanzora. En una primera reclamación de responsabilidad efectuada en el año 1999 sobre la que recayó sentencia el 2 de febrero de 2004, posteriormente confirmada por el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 8 de mayo de 2008, se desestimó la solicitud por el único motivo de que no era posible determinar si había existido daño o no hasta que no se aprobara el correspondiente deslinde en la

zona. Por ello, aprobado el deslinde en el año 2007, la recurrente vuelve a presentar la reclamación de responsabilidad que, finalmente, es desestimada por la sentencia citada de la Audiencia Nacional, entendiendo la Sala de lo contencioso administrativo que, se deba la regresión o no a la construcción de la presa, *«en todo caso, la pérdida de arenas o materiales sueltos no ha afectado a bienes propiedad de la actora, al haber quedado relegado a espacios que tienen la categoría de bienes de dominio público marítimo-terrestre»* y *«[...] en consecuencia el proceso de pérdida de arena ha quedado reducido a espacios que por su naturaleza constituyen parte integrante del dominio público marítimo-terrestre»*. Podemos estar de acuerdo con el pronunciamiento judicial y con la circunstancia señalada de que la pérdida de metros de la finca se produce sobre superficie de dominio público y, por tanto, no indemnizable al margen de los mecanismos previstos en la propia Ley (Disposiciones Transitorias).

Sin embargo, en el caso que he expuesto en este apartado, la evaluación económica por la lesión individualizada producida por la inactividad de la Administración al no practicar el deslinde del tramo de costa no consistiría en una pérdida de metros por la regresión de la costa sino en que, esa pérdida impide a los titulares obtener la concesión prevista en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas. No se trata de que se hayan perdido metros de superficie de la finca sino de que el mar ha invadido terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, no eran dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con lo previsto en la Ley de Costas de 1969 pero que, tras el avance tierra adentro de la ribera del mar, han devenido en DPMT. No se puede obviar que el deslinde se configura por el ordenamiento jurídico como un verdadero deber jurídico para la Administración⁵⁹⁴ *«la Administración al efectuar el deslinde no actuó para frustrar un proyecto empresarial paralizando un proceso urbanístico sino que, teniendo en cuenta el carácter extraordinariamente frágil de la parte literal en la que se efectúa el deslinde, resultaba necesario definir la nueva línea, modificada a consecuencia de los temporales posteriormente al deslinde anteriormente efectuado de la zona marítimo-terrestre; por ello, la determinación de dicha alteración y el consiguiente deslinde resultaba por lo tanto un deber para la Administración impuesto por la Ley de Costas»*. Por tanto, al retrasar injustificadamente la práctica de un deslinde precisa-

⁵⁹⁴ Vide STS de 29 de noviembre de 2006, Recurso 5554/2002.

mente en una zona del litoral gravemente afectada por la regresión de la costa, la Administración no hace sino incumplir con el mencionado deber, produciendo, en consecuencia, una lesión que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar.

2. La inscripción del DPMT en el Registro de la Propiedad.

El Real Decreto de 11 de noviembre de 1864⁵⁹⁵, en su art. 3, exceptuaba de la inscripción en el Registro de la Propiedad: *«los bienes que pertenecen tan sólo al dominio eminente del Estado, y cuyo uso es de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes, las carreteras y los caminos de todas clases, con exclusión de los hierros, las calles, plazas, paseos públicos y ejidos de los pueblos, siempre que no sean terrenos de aprovechamiento común de los vecinos; las murallas de las ciudades y plazas, los puertos y radas y cualesquiera otros bienes análogos de uso común y general»*. Y ello se explicaba por nuestra tradición jurídica, que había considerado las cosas comunes como bienes «extracommercium» y así, la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, proclamaba que: *«no hay necesidad de inscribir los bienes de uso público general, como las calles, los caminos, las riberas y otros, no porque estén fuera del comercio, sino porque no están realmente apropiados, ni constituyen el patrimonio exclusivo de ninguna persona o corporación, ni es indispensable que estén señalados con un número en el Registro para que sea notorio su estado civil. Debe, pues, renunciarse a la inscripción de todos estos bienes [...]»*⁵⁹⁶.

Era común pensar que los bienes de dominio público, precisamente por estar fuera del comercio, no necesitaban la protección registral. Sin embargo, resulta obvio que la protección ofrecida por el Registro de la Propiedad debe alcanzar también a los bienes demaniales pues, bajo esta inocente creencia de protección por la propia naturaleza de los bienes y por su situación de *res extra commercium*, se han producido a lo

⁵⁹⁵ Vide Real Decreto de 11 de noviembre de 1864, dictando varias disposiciones para la inscripción en los Registros de la Propiedad de los bienes inmuebles y derechos Reales que poseen o administran el Estado y las Corporaciones civiles.

⁵⁹⁶ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el derecho público español», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 10, 2004, pp. 211-212.

largo del tiempo innumerables apropiaciones del DPMT mediante títulos falsos o falsados. Por su parte, la *«tendencia a considerar que el régimen de publicidad de los bienes públicos esencialmente los patrimoniales- debía seguir un régimen diferente al de los bienes –en general- y por tanto, con una cierta marginación (o solapamiento) con respecto a la importancia de los sistemas clásicos de publicidad y ordenación de la propiedad que, para el conjunto del sistema de propiedad, supone el Registro de la Propiedad y, eventualmente, el catastro inmobiliario»*⁵⁹⁷.

El Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario posibilitó el acceso del dominio público al Registro de la Propiedad, modificando el art. 5º que quedó redactado así: *«Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a la legislación especial»*. Como vemos, se establece una posibilidad no un deber.

El Tribunal Supremo, antes de la LC 1988, ya había dicho en algunas ocasiones que la inscripción de los linderos de una finca en el Registro de la Propiedad debe interpretarse desde el punto de vista de una adecuada protección del dominio público marítimo-terrestre. Así, en Sentencia de 13 de marzo de 1974, Sala 4, Ar. 2.494, respecto a la prevalencia del uso público notorio frente a la inscripción registral decía: *«Como enseña la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1960, cuando en la descripción de una finca se hace referencia a la existencia de un linde con el mar, debe entenderse que tal linde está constituido por la playa o por la zona marítimo-terrestre, sea pequeña o grande la extensión que deba darse a la mencionada zona, porque de entenderse lo contrario cualquier imprecisa descripción de linderos podría perjudicar la conservación del uso público de las playas, infiriéndose de esta doctrina (que la finca del actor hay que entenderla colindante con la zona marítimo-terrestre o con el mar), lo que unido a que por determinación de la Ley de Aguas de 1966, Ley de Puertos de 1880, anteriores ambas a las primitivas escrituras de compra de los terrenos en discusión, la zona marítimo-terrestre o terreno que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas y las mayores olas, en los temporales, en donde no lo sean, son terrenos demaniales, de dominio nacional y uso público, por lo que gozan*

⁵⁹⁷ Vide Alberto PALOMAR OLMEDA, «Bienes de dominio público e inmuebles-Registro de la propiedad», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.294.

de todos los privilegios y presunciones que el Estado tiene establecido para la protección de los bienes demaniales, en consecuencia la adquisición producida con posterioridad a la indicada normativa de bienes de esa clase no da titularidad alguna sobre la zona marítimo-terrestre».

La STC 149/1991, respecto al art. 15 de la LC 1988⁵⁹⁸ y la inscripción de fincas colindantes con el DPMT dijo que: *«La breve argumentación que el Gobierno Cántabro aporta no va dirigida realmente contra los tres primeros apartados del art. 15, que en buena medida se limitan a recoger, elevando su rango, normas preexistentes [Real Decreto 1156/1986], sino especialmente contra el apartado 4.º, pues es éste el que prohíbe la inscripción de las fincas enclavadas en zonas en las que el deslinde no esté aún aprobado. Prescindiendo del hecho de que el precepto no prohíbe la inscripción, sino que, en un supuesto típico de cierre provisional del Registro, declara en suspenso la solicitud a tal efecto cursada, es sin duda cierto que al no prever un plazo determinado para la conclusión del expediente, sino sólo para su iniciación, parece que puede producir el resultado, que la Comunidad recurrente entiende contrario al principio de seguridad jurídica, de prolongar durante mucho tiempo la solicitud de inscripción registral. Esa posibilidad no puede descartarse, [...], apelando a lo dispuesto con carácter general en el art. 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tan fácil y frecuentemente soslayado, pero aun así no se infringe con ello el principio de seguridad jurídica. Ni de éste deriva necesariamente la necesidad de inscripción instantánea en el Registro de la Propiedad de todas las solicitudes que en él se presenten, ni la solicitud de inscripción (rectius, la inscripción misma), declarada en suspenso deja de entrañar efectos*

⁵⁹⁸ Vide Ley de Costas 22/1988: Art. 15: *«1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público. 2. Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo. Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable. 3. Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el apartado anterior sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción. 4. Si no estuviese aprobado el deslinde, se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada».*

favorables a la seguridad jurídica, que por el contrario podría verse más gravemente perjudicada por inscripciones registrales destinadas a sufrir casi inevitablemente alteraciones una vez efectuado el deslinde. Por lo demás y como evidencia el Reglamento (art. 32. 2.º, 3.º y 4.º), la previsión que aquí se echa de menos en la Ley es una precisión típicamente reglamentaria cuyo lugar propio no está en la Ley misma».

Lo cierto es que, teniendo en cuenta que una parte de los bienes de DPMT – aquellos que no lo son por sus características físicas- puede ser desafectados y convertidos en bienes patrimoniales objeto del comercio, *«parece razonable mantener la necesidad de que la obligación de inscripción tenga un alcance general que incida, precisamente, en el aseguramiento de las obligaciones anteriormente expuestas»*⁵⁹⁹.

El Informe elaborado el 7 de noviembre de 2000 por el Abogado del Estado-Jefe en Melilla sobre *“Deslinde marítimo-terrestre. Ocupación por particulares del dominio público de dicho carácter. Inmatriculación en el Registro de la Propiedad”* se refería a la conveniencia de la inmatriculación del DPMT en estos términos:

«A la vista del transcrito precepto (art.13 LC), es la resolución del deslinde el título que faculta para la inmatriculación como demaniales de los bienes en el Registro, estando en consonancia dicho precepto con la reforma operada en el artículo 5 del Reglamento Hipotecario por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, que consagra la universalidad de la inscripción, posibilitando el acceso al Registro de todos los bienes de las Administraciones públicas, ya sean éstos patrimoniales o de dominio público».

Hasta la llegada de la LPUSL no se estableció como obligatoria la inscripción registral del DPMT. Es la primera vez que se establece en nuestro Derecho esa obligación⁶⁰⁰. La Exposición de Motivos de la ley defendía esta obligación señalando que *«La eficacia en la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre impone que*

⁵⁹⁹ Vide Alberto PALOMAR OLMEDA, «Bienes de dominio público e inmuebles-Registro de la propiedad», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.300.

⁶⁰⁰ Vide Jose Ramón RODRÍGUEZ CARBAJO, «El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas», en *Comentario a la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p.154.

se establezca como obligatoria la inscripción de estos bienes. Se sigue así el criterio general establecido por la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, con el propósito de lograr la concordancia entre la realidad física de la costa y el Registro de la Propiedad». Añade también la Exposición de Motivos que «La presente Ley establece la prevalencia de la publicidad de este dominio natural y posibilita además su inscripción registral, arbitrándose también otras medidas para coordinar la actuación de la Administración y el Registro de la Propiedad, con el fin evitar los perjuicios ocasionados por su inexistencia. De este modo, se excluye la posibilidad de consolidar la apropiación por particulares de terrenos de dominio público». Se reconoce así, tanto la importancia de la inscripción de los bienes de DPMT en el Registro de la propiedad para su salvaguarda, como las consecuencias en el pasado de esa falta de inscripción, dando lugar a apropiaciones indeseables de porciones del demanio.

Bajo esa premisa, la LPUSL añadió un segundo párrafo al art. 11 de la LC 1988 del siguiente tenor: «Practicado el deslinde, la Administración del Estado deberá inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas». Y no se quedó ahí sino que estableció un plazo para esa inscripción en la Disposición Transitoria Cuarta de la LPUSL que establece que: «Para el cumplimiento de la obligación de inscribir los bienes de dominio público, la Administración General del Estado tendrá un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley». Dicho plazo, ni que decir tiene, que no se ha cumplido, por lo que, es razonable que ese plazo debería haber sido superior⁶⁰¹.

Como la inscripción hay que practicarla de acuerdo con lo previsto en la legislación de Patrimonio del Estado y en concreto el art. 67 de su Reglamento exige la firmeza del deslinde, en el caso de los bienes de DPMT habrá de esperarse a la firmeza de la OM aprobatoria del deslinde para proceder a la inscripción. Firmeza que entiendo que, en vía administrativa, a no ser que se dictara en vía judicial una medida cautelar contraria a la inscripción registral⁶⁰².

⁶⁰¹ De igual opinión, vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Editorial Aranzadi, 2015, Pamplona, p.158.

⁶⁰² Vide Jose Ramón RODRÍGUEZ CARBAJO, «El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas», en *Comentario a la Ley*

Para concluir debo decir que, tanto la obligación de publicar las líneas de deslinde en sede electrónica, como la de inscripción de los bienes de DPMT en el Registro de la Propiedad suponen un acierto notable de la legislación y va en aras del necesario conocimiento general del DPMT y del litoral en su conjunto por parte de los administrados y de otras Administraciones Públicas distintas del Estado.

3. La investigación de bienes del DPMT.

Dentro de las medidas directas de protección del dominio público encontramos también la que se sitúa, si así puede decirse, en primer lugar. Para proteger una bien de dominio público hay que conocer, en primer lugar, su situación, concreción y si, verdaderamente, lo es.

El Real Decreto de 15 de abril de 1902 que aprobó el *Reglamento definitivo para el ejercicio de la acción investigadora respecto á las propiedades y derechos del Estado* se refería a «*la acción administrativa de investigar las propiedades y derechos del Estado*» que la *Dirección General de Propiedades y Derechos del Estado* ejercerá «*siempre que lo considere útil*».

Más adelante en el tiempo, la Ley de Bases de Patrimonio del Estado de 1962 en su art. 2 decía que la Administración «*tiene la facultad*» de investigar «*la situación de los bienes y derechos que tengan la condición de patrimoniales*»; mientras que el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado añadía que esa facultad lo era «*a fin de determinar, cuando no le conste, la propiedad del Estado sobre unos y otros*».

La LPAP establece en su art. 28 que: «*Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello*». Y

2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p.155.

para ello, establece su art. 45 que *«Las Administraciones públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto»*.

Como puede verse hasta aquí, la facultad de investigación no es un deber sino una facultad que puede utilizar el Estado si lo considera útil en el caso concreto. Lo que ocurre es que la presunción de pertenencia de un bien al dominio público y el deber de protección de su patrimonio obliga a la Administración a utilizar esas *«potestades administrativas»* y, por consiguiente, la facultad se convierte en deber.

El Reglamento de la LPAP, en su art. 54 establece que *«la acción investigadora ha de dirigirse bien a acreditar que un inmueble carece de dueño y, por tanto, pertenece a la Administración General del Estado, bien a constatar o acreditar que un bien o un derecho pertenece a dicha Administración o a organismos públicos dependientes de ella, cuando no conste su situación de modo cierto. En consecuencia, si el presupuesto de hecho de la actividad investigadora viene constituido, de un lado, por la indeterminación subjetiva de la titularidad del bien y, de otro, por la presunción de la titularidad administrativa, el resultado dará lugar a la determinación subjetiva de dicha titularidad, y no simplemente a una declaración posesoria o de tenencia efectiva»*. De ahí que para FERNÁNDEZ SCAGLIUSI ⁶⁰³ *«si el presupuesto de hecho de la actividad investigadora viene constituido, de un lado, por la indeterminación subjetiva de la titularidad del bien y, de otro, por la presunción de la titularidad administrativa, el resultado dará lugar a la determinación subjetiva de dicha titularidad, y no simplemente a una declaración posesoria o de tenencia efectiva»*. Es decir, la Administración, en su caso, mediante la resolución administrativa con la que finaliza el procedimiento de investigación “declara suyo” el inmueble y le permite la inclusión del mismo en los inventarios administrativos correspondientes y en el Registro de la Propiedad [Art. 47.d de la LPAP y Art. 53 del RBCL).

Hay que partir de la base de que el art. 10 de LC establece que *«la Administración del Estado tiene el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y*

⁶⁰³ Vide María de los Ángeles FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2015, p.72.

derechos que se presuman pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto podrá recabar todos los datos e informes que considere necesarios y promover la práctica del correspondiente deslinde». Ya sí habla la LC de deber también, no sólo del derecho de la Administración a investigar sobre los bienes presumiblemente de DPMT. Deber que se hace más patente teniendo en cuenta la acción pública que establece la ley para la defensa del DPMT, acción que supone que cualquier denuncia obligue a la Administración a iniciar el correspondiente expediente administrativo.

El RGLC 2014 en su art. 15 regula el procedimiento de investigación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre y establece que la potestad de investigación se ejercerá por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (hoy de Transición Ecológica y Reto Demográfico), de oficio o a instancia de cualquier persona, a la que se notificará, en su caso, la incoación del expediente. El Servicio Periférico de Costas practicará las pruebas que considere pertinentes para la constatación de las características físicas y de la situación jurídica de los bienes investigados, *«pudiendo abrir, si lo considera oportuno, un periodo de información pública por el plazo de un mes»* que por causas excepcionales debidamente motivadas podrá reducirse hasta los 15 días.

Continúa el Reglamento señalando que, concluida la investigación, se adoptará la resolución que resulte procedente entre las siguientes:

- «a) Promover expediente de recuperación posesoria.*
- b) Iniciar el correspondiente deslinde.*
- c) Archivar las actuaciones».*

Por tanto, el expediente de investigación es, en determinadas ocasiones, condición *sine qua non* para la posterior recuperación posesoria o para el inicio del correspondiente expediente de deslinde. Por tanto, tiene carácter preparatorio y efectos limitados⁶⁰⁴. Así lo afirma, entre otras, la STS de 9 de octubre de 2002, Rec. 8334/1996: *«[...] existiendo duda sobre su naturaleza, es previa la investigación, y caso de que ésta*

⁶⁰⁴ Vide Jesús GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas Madrid, 2000, p. 432.

resultase negativa, la potestad recuperatoria resulta obvio que no podrá ejercitarse, pues recaería sobre un bien que no es de dominio público».

La resolución definitiva del expediente debe ser, en todo caso, motivada y, en su caso, notificada a la persona que hubiera instado su inicio.

La investigación de bienes de dominio público parte de la premisa de una situación de «*confusión o indeterminación de títulos de propiedad, con independencia que haya o no confusión de los límites de dicha propiedad y de su estado posesorio*»⁶⁰⁵ y, como la recuperación posesoria, se engloba en los principios de la autotutela administrativa (la declarativa y la ejecutoria)

Las nuevas obligaciones que establece la LC y el RGLC de 2014 de publicar las líneas de deslinde, la necesaria correspondencia entre los planos catastrales y el Registro de la Propiedad, la obligación de inscripción del DPMT en el Registro, así como la necesaria georreferenciación del deslinde deben suponer, a la larga, una mayor definición de la situación del DPMT, de tal manera que será más difícil que la Administración tenga que acudir a la facultad de investigación.

Como ejemplo de expediente de investigación se puede traer aquí el realizado sobre la finca de titularidad estatal situada en la zona del núcleo de Los Escullos, T.M. de Níjar (Almería), perteneciente a Patrimonio del Estado y a la que me he referido en el epígrafe VI. *Grupo Normativo Regulador*. El expediente fue llevado a cabo por el Servicio Provincial de Costas en Almería, con colaboración de Patrimonio del Estado y de este doctorando a fin de clarificar la situación de los distintos inmuebles que constituyen enclaves dentro de la mencionada finca, con el objetivo de proceder al deslinde de DPMT. Tras la tramitación del correspondiente deslinde (DL-23-ALM, OM de 28-03-2003), esta finca finalmente quedó excluida en la aprobación del expediente. A la fecha, aún sigue pendiente de tramitar el deslinde correspondiente, seguramente por las dificultades inherentes a la situación particularmente conflictiva de las fincas de particulares situadas en su interior. Sin embargo, a mi entender urge su tramitación y aprobación pues, mientras tanto, la situación confusa existente y que en el pasado dio lugar a que

⁶⁰⁵ Vide J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», en M^{ra}. Carmen CHINCHILLA MARÍN (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004, p.355.

los particulares inmatricularan determinados inmuebles en el Registro de la Propiedad, vía art. 205 y 206 de la Ley Hipotecaria, seguirá existiendo.



Finca de Los Escullos, con la línea de deslinde propuesta (en amarillo) y finalmente no aprobada por la OM de 28-03-2003. Fuente: <https://sig.mapama.gob.es/DPMT/>

4. La recuperación posesoria.

La antes citada STS de 9 de octubre de 2002, Rec. 8334/1996, refiriéndose al art.10 de la LC dice que: «[...] *el mencionado artículo distingue bien claramente en dos apartados diferentes, la potestad de investigación de los bienes y derechos del demanio marítimo, de la potestad de recuperación. Mientras en la primera la investigación, como es lógico, se dirigirá a aquellos bienes que se presuman pertenecientes a dicho demanio por no constar certeza sobre ello, en la segunda es presupuesto ineludible que el bien esté integrado en el mismo, sin el cual tal potestad no puede ejercitarse*».

El art. 16 del RGLC 2014 establece que *«la potestad de recuperación posesoria se ejercerá por el Ministerio, de oficio o a instancia de cualquier persona»*, respecto de *«bienes incluidos en el dominio público en virtud de deslinde. Cuando no exista deslinde solo podrá referirse a porciones del dominio público marítimo-terrestre, respecto de las que pueda acreditarse de forma plena e indubitada su carácter demanial»*. Es lo mismo que ocurre con aquellos bienes que tengan el carácter indubitado de dominio público marítimo-terrestre en cuanto al levantamiento excepcional de la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones que tiene lugar con la incoación de deslinde (art 21 del RGLC 2014).

El procedimiento de recuperación posesoria, también regulado en el art. 16 RGLC 2014, establece que se iniciará el expediente mediante acuerdo del Servicio Periférico de Costas que *«se notificará al ocupante para que en el plazo de ocho días alegue cuanto estime conveniente en su defensa»*. Trascurrido dicho plazo, el Servicio Periférico dictará la resolución que proceda cuya ejecución corresponderá al propio Servicio de Costas. Se podrá solicitar del Delegado o Subdelegado del Gobierno la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, *«cuando sea necesario el desahucio, se seguirá el procedimiento establecido en los artículos 108 de la LC y 218»* del RGLC. Este último se refiere al desahucio administrativo de quienes ocupen de forma indebida y sin título bastante bienes del dominio público marítimo-terrestre que se decretará por el órgano competente (el apartado 2 del artículo aclara que acordará el desahucio el órgano competente para sancionar), previo requerimiento al usurpador para que cese en su actuación, con un plazo de ocho días para que pueda presentar alegaciones, y en caso de resistencia activa o pasiva a dicho requerimiento. Los gastos que se causen serán a cuenta de los desahuciados (art. 108 LC). Añade el

citado artículo que, cuando el órgano competente pertenezca a la Administración General del Estado, solicitará del Delegado o Subdelegado del Gobierno la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuando sea necesario.

La recuperación posesoria va encaminada a recuperar la posesión del dominio público ocupado y al levantamiento de la ocupación con retirada de restos fuera del dominio público marítimo hasta reponerlo a su estado primitivo. Pero la recuperación posesoria no impide que el ocupante seas también sancionado administrativamente e incluso que se ponga en conocimiento de la autoridad judicial cuando presente indicios racionales de ser susceptible de responsabilidad criminal (art. 16 RGLC 2014).

En el caso de la provincia de Almería, el Servicio Provincial de Costas tramitó en su día varios expedientes de recuperación posesoria y, entre ellos, los que se referían a casetas de aperos y enseres de pesca, situadas en la Playa de la Almadraba. En dichos expedientes tuve la oportunidad de participar y, a pesar de la resistencia de los ocupantes basada, según manifestaban, en que las casetas fueron levantadas en la playa hacía muchos años, lo cierto es que se resolvieron sin mayores dificultades ante la ausencia de título habilitante alguno.

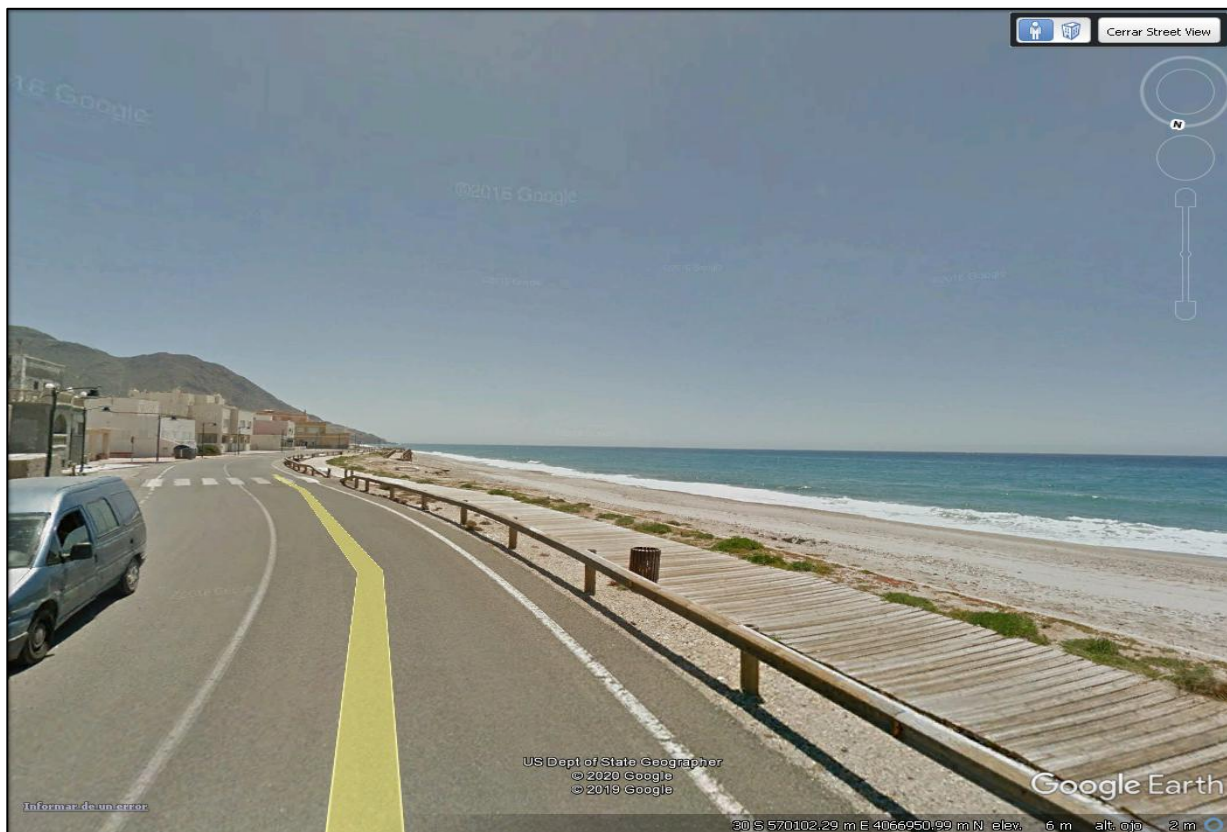


Fuente: Fotografía de Víctor Manuel Pizarro “La caseta de Manuel el pescador”, mayo de 2008, <https://ciudad-dormida.blogspot.com/2008/05/la-caseta-del-pescador.html>



Casetas de aperos de pesca en DPMT antes de la recuperación posesoria. Fuente: <https://sig.m-pama.gob.es>

El resultado de la recuperación fue la retirada de todas esas casetas del DPMT y, una vez libre, la Dirección de Costas ejecutó un modesto paseo de ribera con pasarela a lo largo del núcleo de la Almadraba que ha servido para proteger el dominio público y adecentarlo como puede observarse.



DPMT tras la recuperación posesoria y ejecución de la obra. Pasarela en la Almadraba de Monteleva.
Fuente: Google Earth

Otro ejemplo de lo realizado por el Servicio de Costas de Almería fue la recuperación de la posesión del dominio público ocupado en el paraje de Marina del Faro, término municipal de Garrucha (Almería), entre los hitos 4-5 del oficio 14 y 1 del oficio 15 del deslinde aprobado por OM de 30 de diciembre de 1950, relativo a la zona marítimo terrestre del puerto de Garrucha y un kilómetro más de cada lado, en lo que se refería al inmueble dedicado a cafetería, denominada “Canela”. El ocupante recurrió la resolución del expediente ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, recurso nº 716/1994 y el Tribunal, finalmente, estimó su recurso con el siguiente hecho considerado probado: *«En el presente caso consta, y nadie lo discute, que el Restaurante Canela, tras la aprobación del deslinde del dominio público marítimo-terrestre efectuada en fecha 30 de diciembre de 1950, relativo a la zona marítimo terrestre del puerto de Garrucha y un kilómetro más de cada lado, quedó incluido dentro de los límites de dicho dominio público. Asimismo ha quedado acreditado, mediante las pruebas fotográficas y testificales practicadas, que en el deslinde de la zona marítimo*

terrestre del tramo de costa comprendido desde el límite común de los términos municipales de Garrucha y Mojácar hasta el Cargadero Antiguo (Referencia AL-5-of.1, que fue aprobado en 24 de junio de 1966), y que era complementario del anterior, el hito número 1' se situó entre el límite del inmueble y el mar, siendo indudable, por tanto, que este último deslinde alteró parcialmente la teórica línea recta correspondiente a la unión de los hitos 14-4' y 14-5' del deslinde de 1950, y ello debido a una superposición entre ambos, como se deduce fácilmente de la observación de los planos levantados al efecto».

A lo que añade la sentencia que *«actualmente el terreno donde se ubica el restaurante Canela no aparece claramente definido a los efectos de su consideración como bien incluido en la zona de dominio público marítimo-terrestre pues dependiendo de la forma en que se resuelva la alineación de los hitos de uno y otro deslinde, en la zona de solapamiento de ambos, se podría considerar incluido o no en dicho dominio público con las importantes consecuencias que de ello se derivan»*, y concluye que al faltar la definición del bien afectado como de dominio público, falta el presupuesto ineludible para el ejercicio de la potestad de autotutela conservativa del bien demanial.

La sentencia estima el recurso por los motivos señalados, pero rechaza tanto la pretensión principal de la parte recurrente de que se declare que el inmueble no invade el dominio público marítimo terrestre, como la subsidiaria, para el caso de que aquélla no fuere estimada, de que se declare el derecho del recurrente a obtener la concesión de los terrenos que ocupa el edificio.

Esta sentencia del TSJA fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo por el Abogado del Estado al entender que, aunque el deslinde posterior haya privado al terreno de la cualidad de zona marítimo-terrestre, ello no desnaturaliza su carácter demanial, en tanto no haya sido desafectado. Por otro lado, el particular recurrente interpuso casación basándose en que el deslinde de 1966 ha revocado el de 1950, al excluir de la zona marítimo terrestre el terreno donde se encuentra el inmueble de su propiedad, y en este sentido, entiende que la sentencia recurrida yerra al no manifestar con claridad que la línea de 1950 ha sido modificada en 1966.

Finalmente, el tribunal Supremo, mediante STS de 9 de octubre de 2002, Rec. 8334/1996, desestimó ambos recursos y confirmó la sentencia del TSJA.

Posteriormente, se tramitó el correspondiente expediente de deslinde en dicha zona que fue aprobado por Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, de fecha 20 de abril de 2009, por la que se aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa, de unos 2.276 metros de longitud, que comprende el término municipal de La Garrucha (Almería).

Recurrida dicha OM por el propietario afectado (ocupante según el expediente de recuperación posesoria antes mencionado) la Audiencia Nacional por Sentencia de 10 de junio de 2011, Rec. 540/2009, lo desestimó argumentando que: *«La Consideración 2) de la Orden impugnada fundamenta la delimitación de los vértices M-6 a M-40, entre los que se encuentran los del pleito (M-6 a M-7) al amparo del artículo 4.5 de la Ley de Costas, por corresponder a terrenos deslindados como dominio público con anterioridad que han perdido sus características naturales de zona marítimo-terrestre. Se establece en este caso una línea de ribera de mar entre los vértices M-6 a M-16 y M-19 a M-40»*.

El recurrente no conforme con la sentencia interpuso recurso de casación que fue resuelto por STS de 16 de mayo de 2014, Rec. 4518/2011⁶⁰⁶ en la que el Alto Tribunal estima la casación y anula la OM solo en cuanto a los vértices afectados M-6 a M-7 del deslinde y para ello argumenta que *«la Administración de costas ha incluido el terreno y edificio en cuestión dentro del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de lo establecido en el artículo 4.5 de la Ley de Costas , es decir porque se trata de un terreno que estaba deslindado como dominio público marítimo-terrestre aunque ha perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre, pero es necesario para la protección o utilización de dicho dominio, pero lo cierto es que dicha Administración ni ha acreditado tal necesidad, como exige lo establecido concordadamente en los artículos 4.5 ,17 y 18 de la Ley de Costas , ni tampoco ha desvanecido la duda, que ya se constató por esta Sala del Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 9 de octubre de 2002 (recurso de casación 8334/1996), acerca de la naturaleza del terreno, es decir de si había resultado o no deslindado en 1966»*.

Continúa la sentencia haciendo una puntualización sobre la interpretación del art. 4.5 de la LC y sus requisitos de aplicación: *«Este cuarto y último motivo de casación*

⁶⁰⁶ Vide STS de 16 de mayo de 2014, Rec. 4518/2011, Id Cendoj: 28079130052014100136.

también debe prosperar por las razones expresadas al estimar el tercero, debido a que no hay constancia indubitada de que el terreno en cuestión hubiese sido deslindado en el deslinde aprobado en 1966, pero, además, esta Sala y Sección del Tribunal Supremo acaba de declarar en su Sentencia de fecha 25 de abril de 2014 (recurso de casación 5603/2011), acogiendo la doctrina de la propia Sala expresada en sus Sentencias de fechas 5 de noviembre de 2010 (recurso de casación 4057/2006), 21 de julio de 2011 (recurso de casación 6303/2007), 12 de diciembre de 2011 (recursos de casación 410/2008 y 2097/2007) y 27 de septiembre de 2012 (recurso de casación 5162/2009), que «la remisión que hace el artículo 4.5 de la Ley de Costas al procedimiento de desafectación previsto en el artículo 18 de la misma Ley lleva a considerar que los terrenos que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre no han de mantenerse indefinidamente en el ámbito del dominio público por el solo hecho de que un deslinde, practicado antes de la desnaturalización de los terrenos, los incluyó en su día como demaniales La misma doctrina jurisprudencial continúa declarando que “la remisión que el mencionado artículo 18 (desafectación) hace, a su vez, a lo dispuesto en el artículo 17 de la propia Ley de Costas obliga a considerar que sólo procederá el mantenimiento como bienes de dominio público de los terrenos, que han perdido sus características de demanio natural por accesión, cuando esos terrenos resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio”».

Para acabar concluyendo que en el caso concreto «[...] al igual que en los precedentes referidos, la Administración de costas no se ha pronunciado, en el supuesto de que se hubiese demostrado que el terreno quedó deslindado como dominio público marítimo-terrestre en el deslinde del año 1966, acerca de que el terreno en cuestión sea necesario para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre, razón por la que la Sala de instancia ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 4.5 de la Ley de Costas 22/1988» .



Inmueble afectado por el expediente de recuperación posesoria anulado. En color amarillo la línea de deslinde DES01/06/04/0001 cuya OM de aprobación de 20 de abril de 2009 fue anulada entre los vértices M-6 a M-7 de dicho deslinde por STS de 16 de mayo de 2014, Rec. 4518/2011

5. Dominio público marítimo-terrestre en situación de regresión grave.

Todos los inmuebles y actividades situados en el ámbito litoral están expuestos a los riesgos inherentes a la costa, a los denominados riesgos costeros.

El documento de ANCORIM (Atlantic Network for Coastal Risks Management) “Riesgos costeros: cómo reconocerlos y enfrentarse a ellos” señala que los riesgos costeros pueden definirse como «la expectativa de pérdidas (personales, daños materiales, perjuicios económicos, degradación ambiental) que podría producir un peligro particular de origen natural o humano en una zona costera y durante un período concreto. La severidad de estos riesgos potenciales depende fundamentalmente del nivel de vulnerabilidad y exposición al peligro (tormenta, vertido, erosión, impacto del ojeaje

[...], así como del valor de los bienes e intereses que podrían verse afectados»⁶⁰⁷.
Añade el documento que las principales amenazas naturales para las áreas costeras son:

«• *Erosión costera: se produce principalmente debido a vientos fuertes, grandes olas, mareas intensas y tormentas; pueden provocar un retroceso de la línea de costa y daños a infraestructuras.*

• *Inundaciones costeras: la ruptura o superación de medios de protección naturales o artificiales ante crecidas de ríos, tormentas y mareas provoca inundaciones costeras.*

• *Cambio climático: el clima influye en todo el ecosistema y puede suponer importantes riesgos que amenazan elementos básicos para la vida, como el suministro de agua, la producción agrícola, la salud o la seguridad.*

• *Subida del nivel del mar: las causas pueden ser principalmente humanas, pero también naturales. Este fenómeno puede provocar inundaciones y variaciones en la línea de costa.*

• *Viento: la presencia de infraestructuras costeras las hace más expuestas a los vientos fuertes.*

• *Tsunami: es una ola gigante marítima provocada por un terremoto, erupción volcánica o deslizamiento de tierra. En Europa estos eventos son muy poco frecuentes, sin embargo históricamente se han registrado algunos eventos.*

• *Desarrollo costero: incremento de la presión urbanística, infraestructuras y, en general, bienes y personas. Puede suponer una presión excesiva sobre los recursos.*

• *Industria costera y puertos: las ventajas de la comunicación por mar han atraído a numerosas empresas. Algunas de ellas son fuentes potenciales de vertidos o*

⁶⁰⁷ Vide, (Atlantic Network for Coastal Risks Management), *Riesgos costeros: cómo reconocerlos y enfrentarse a ellos*, ANCORIM, 2010, p. 8.

contaminación. También la ampliación de los puertos, para instalaciones económicas o de ocio, pueden invadir áreas de gran valor medioambiental y aislar sistemas naturales interdependientes.

- *Agricultura: la agricultura intensiva puede reducir hábitats, disminuir la biodiversidad, reducir el caudal fluvial o subterráneo y sus residuos pueden modificar la composición del agua.*
- *Turismo y usos recreativos: aumenta la presión en las áreas de interés ecológico y puede suponer un uso intensivo de los recursos.*
- *Industria pesquera y acuicultura: la sobrepesca ha sido a menudo fuente de controversia, ciertas artes pesqueras y la acuicultura pueden alterar los hábitats.*
- *Actividades mar adentro: como extracción de petróleo y gas, extracción de áridos o instalación de parques eólicos marinos alteran el hábitat, además pueden ser fuente de contaminación y vertidos.*
- *Cambios en la calidad del agua: la gestión de residuos domésticos e industriales pueden afectar a la calidad del agua. La calidad del agua puede verse afectada por los materiales arrastrados de las zonas agrícolas o cambios realizados en los cauces de los ríos y marismas».*

En la actualidad son más que notorios los fenómenos de la erosión costera y el riesgo de inundación⁶⁰⁸ que el cambio climático puede acrecentar y que provocan, tanto el retroceso de la línea de costa, como daños a infraestructuras y personas⁶⁰⁹. Desde el punto de vista científico, existen evidencias *«para asegurar que los procesos erosivos en las playas en España se incrementarán en el futuro por varias razones: (i) todos los datos científicos [...] apuntan a que el incremento del nivel medio del mar constatado*

⁶⁰⁸ Vide Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, art.3 (Definiciones): «c) *Inundación en las zonas costeras: Anegamiento temporal o permanente de terrenos que no están normalmente cubiertos de agua a causa de mareas, oleaje, resacas o procesos erosivos de la línea de costa, y las causadas por la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición*»; «n) *Zona costera inundable: Zona adyacente a la línea de costa susceptible de ser alcanzada por el agua del mar a causa de las mareas, el oleaje, las resacas o los procesos erosivos de la línea de costa, y las causadas por la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición*».

⁶⁰⁹ En enero de 2020, la borrasca “Gloria”, entre muchos otros daños, provocó la inundación del Delta del Ebro y la pérdida de 3.000 hectáreas de arrozales, según <https://www.publico.es/sociedad/temporal-mar-engulle-delta-ebro-borrasca-gloria.html> (consultada el 8-1-2020).

durante la última centuria se intensificará [...] en los próximos 100 años (Church et al.2013)m, actuando como un factor a largo plazo [...] que estará en la base de todos los demás procesos ligados a la erosión costera, sumándose a todos ellos; (ii) la mayor parte de las playas españolas presentan un déficit sedimentario estructural al depender, mayoritariamente, de los sedimentos aportados por una red fluvial que ha sido intensamente regulada; (iii) la intensificación del uso antrópico en la costa generará cambios (a escala local) en la dinámica sedimentaria por las alteraciones en el tránsito sedimentario transversal (ocupación de dunas y playas, muros de defensa, paseos marítimos.etc.) o longitudinal (puertos, diques, espigones, etc.)»⁶¹⁰.

Para que se produzca la inundación por el mar de la zona costera no es necesario que sea como consecuencia de la elevación del nivel del mar o de un excepcional tsunami⁶¹¹, sino que basta una «acción combinada de mareas y oleaje»⁶¹², por ejemplo.

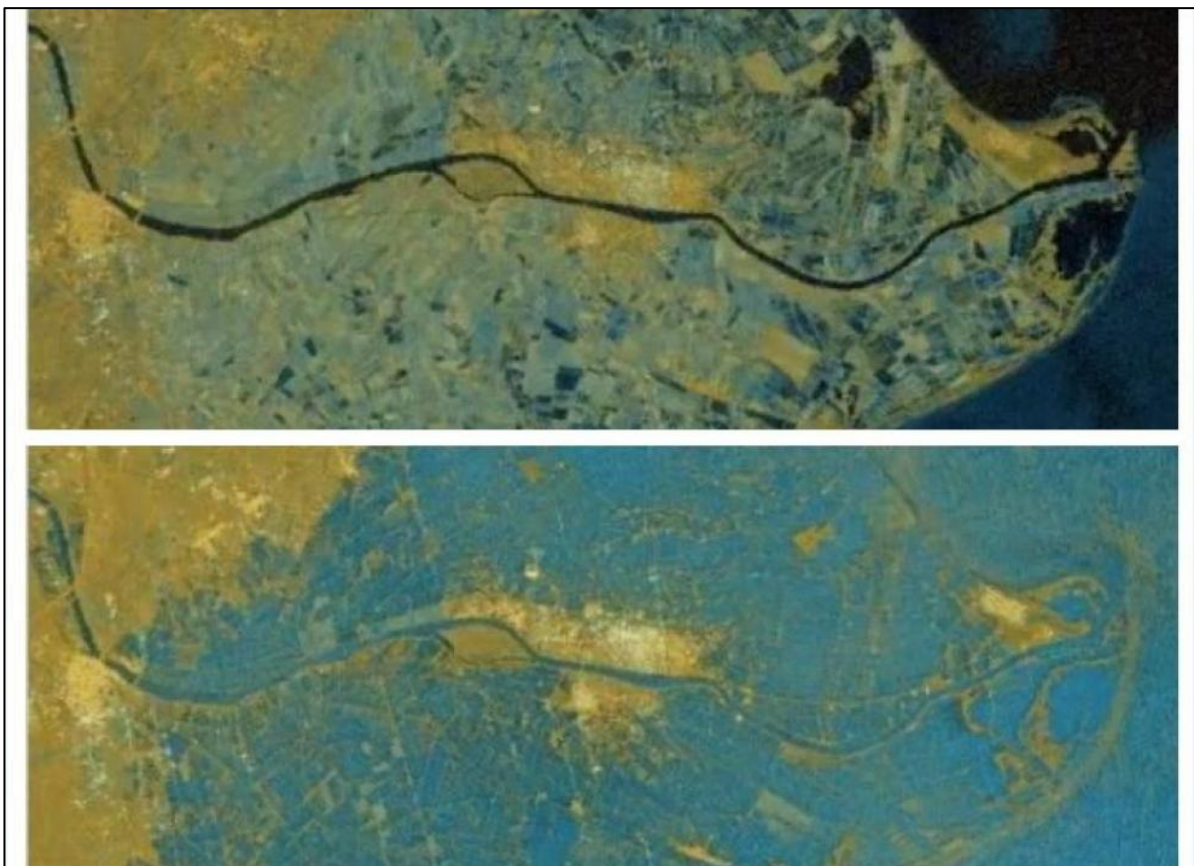
⁶¹⁰ Vide José OJEDA ZÚJAR, «Los procesos erosivos de las playas en la nueva “Ley de Costas”. Reflexiones desde la geomorfología litoral», en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL y M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015, p.34.

⁶¹¹ Vide <https://corimat.net/es/inundacion-costera> (consultada el 6-1-2020): «La inundación de las tierras bajas por el mar puede ser consecuencia del desbordamiento y/o ruptura de las estructuras de protección, tales como diques o barreras naturales, como las dunas costeras. También puede ser causada, y suele ocurrir en estuarios, únicamente por la elevación del agua a marea alta. La inundación en el litoral puede ser causada por una fuerte tormenta (onda de tormentas o inundación de marea) conduciendo a una cota de marea inhabitual, una marea viva, o una combinación de ambas. En zonas de desembocadura, los efectos pueden ser mayores si coincide con una crecida de los ríos: cuando las aguas continentales se encuentran con altos niveles del mar, el agua no se puede descargar al mar y se extiende en los terrenos más bajos».

⁶¹² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.178.



Desperfectos causados por las intensas lluvias causados por el temporal Gloria en Jávea. Fuente: https://www.elespanol.com/ciencia/meteorologia/20200121/nueva-alerta-meteorologica-maximo-provincias-borrasca-gloria/461454027_0.html (consultada el 21-1-2020).



El delta del Ebro, antes y después de la Borrasca Gloria. Fuente: <https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2020/01/22/borrasca-gloria-delta-del-ebro-destrozado-mar-1354774.html> (consultada el 4-3-2020)

A la evaluación y gestión de los riesgos de inundación se refiere la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, cuya transposición al ordenamiento jurídico español se produjo mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. La Exposición de Motivos de la citada norma proclama que, en materia de protección de la costa, el texto desarrolla y complementa la LC 1988. Se pretende coordinar *«adecuadamente las inundaciones en la costa, con las inundaciones en las zonas de transición y las inundaciones fluviales, incorporando todas ellas en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables⁶¹³»* con el fin de reducir las consecuencias negativas de las inundaciones.

Para ello, el RD 903/2010 prevé tres modalidades de instrumentos⁶¹⁴:

(i) los relativos a la *«evaluación preliminar de inundación»*, con objeto, según el art. 5, de *«determinar aquellas zonas del territorio para las cuales se haya llegado a la conclusión de que existe un riesgo potencial de inundación significativa o en las cuales la materialización del riesgo puede considerarse probado»*;

(ii) los *«mapas de peligrosidad y riesgo de inundación»* a elaborar antes del 22 de diciembre de 2013 y

(iii) los *«planes de gestión del riesgo de inundación»* que habían de aprobarse y publicarse antes de 22 de diciembre de 2015⁶¹⁵.

⁶¹³ Vide Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, art.3.I): *«Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables: Sistema informático que almacena el conjunto de estudios de inundabilidad realizados por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y sus organismos de cuenca, junto a aquellos que aporten las comunidades autónomas y las administraciones locales»*.

⁶¹⁴ Vide Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.118.

⁶¹⁵ Vide <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion/default.aspx> (consultada el 18-4-2020): *«La mayor parte de los planes de gestión del riesgo de inundación (16 demarcaciones hidrográficas), fueron aprobados por el Gobierno, en reunión del Consejo de Ministros del 15 de enero de 2016 y publicados en el BOE nº 19, de 22 de enero de 2016. Posteriormente, en reunión del Consejo de Ministros de 15 de abril de 2016, se aprobó el plan de gestión del riesgo de inundación de la Demarcación Hidrográfica de Illes Balears, publicado en el BOE nº 92, de 16 de abril de 2016. Por el Real Decreto 126/2018, de 9 de marzo, se ha aprobado el Plan de gestión del riesgo de inundación del distrito de cuenca fluvial de*

Pues bien, la Disposición Adicional Octava de la LPUSL se refiere al “*Informe sobre las posibles incidencias del cambio climático en el dominio público marítimo-terrestre*” pero no menciona ninguno de estos tres instrumentos previstos en el R.C 903/2010, no se sabe si por descuido o por desconocimiento⁶¹⁶. La Disposición se refiere a que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente «*procederá, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, a elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que se someterá a Evaluación Ambiental Estratégica, en la que se indicarán los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos*». La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Español fue aprobada en fecha 24 de julio de 2017 por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar⁶¹⁷. Para algunos⁶¹⁸, la Disposición Adicional Octava antes citada debería haberse referido al “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático” aprobado en 2006 e impulsado por la Oficina Española del Cambio Climático creada en 2001 y ello porque la Estrategia no es más que un apartado del Plan Nacional.

Hay que recordar que la LPUSL modifica el artículo 2, letra a) de la LC, introduciendo la lucha contra el cambio climático entre los objetivos de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre: «*a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección, y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático*».

Cataluña, quedando pendientes únicamente los planes de gestión del riesgo de inundación de las Islas Canarias, que se encuentran en diferentes fases de tramitación en cada isla.

⁶¹⁶ Así lo denuncian Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.119.

⁶¹⁷ *Vide* Resolución de 24 de julio de 2017, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por la que se aprueba la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española (BOE» núm. 193, de 14 de agosto de 2017).

⁶¹⁸ *Vide* Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», o.cit., p.120.

Los procesos erosivos producen la alteración de la posición y morfología de la costa *«como respuesta a un balance sedimentario de las dinámicas generadas por los agentes que introducen energías o materia en el sistema costero (aportes fluviales, oleaje, viento, corrientes mareales, etc.) y tienen capacidad, como resultado de ese balance, para modificar la posición de los sedimentos o el substrato terrestre preexistente»*. De tal modo que, *«cuando ese balance sedimentario es negativo, es decir, cuando en un sector costero dado estos procesos tienen capacidad de detraer sedimentos en una cantidad superior a la de acumularlos, se habla de erosión costera»*⁶¹⁹.

Íntimamente relacionado con los procesos de erosión costera, el art 13 ter de la LC, introducido por la LPUSL, dispone que la Administración del Estado *«podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal que se establezca reglamentariamente, de acuerdo con criterios técnicos, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales»*. No cabe duda de que se trata de una medida también encaminada a afrontar la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral, como anunciaba el Preámbulo de la LPUSL, aunque el retroceso no tiene por qué obedecer al cambio climático pues no se menciona en la ley ni en el reglamento las causas posibles del fenómeno de la regresión.

El art. 29 del RGLC 2014 desarrolla técnicamente la definición de estos tramos y especifica la Administración del Estado podrá declarar esta situación en aquellos tramos *«en los que se verifique un retroceso de la línea de orilla superior a 5 metros al año, en cada uno de los últimos cinco años, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales»*. A lo que añade el artículo que *«Se entenderá por línea de orilla la línea de corte del plano de pleamar máxima viva equinoccial con el terreno»*.

⁶¹⁹ Vide José OJEDA ZÚJAR, «Los procesos erosivos de las playas en la nueva “Ley de Costas”. Reflexiones desde la geomorfología litoral», en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL y M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015, p.15.

El criterio técnico, en cuanto al término línea de orilla y al intervalo temporal de los 5 años, ha sido criticado por PÉREZ GÁLVEZ en el sentido de que no es un concepto reconocido y admitido por la legislación vigente y, aunque se supiera de qué estamos hablando, se trata de una regresión muy intensa *«que, además, debe perpetuarse en cada uno de los últimos cinco años»*⁶²⁰. A su juicio, se debería haber referido el Reglamento a un *«retroceso de la línea de orilla que se pueda considerar representativo para un determinado tramo de costa, en función de sus características, y de su evolución en un determinado período de tiempo (ej. 10 años)»*.

Para otros autores, como OJEDA ZÚJAR⁶²¹, hubiera sido mejor elegir otro indicador más consistente como el *«límite interior de la playa (contacto playa alta/pie de duna, playa/pie acantilado o línea de vegetación), ya que esta posición lo aislaría, en parte, de las modificaciones del perfil controlado por la marea y el oleaje»*. Este autor dice, no obstante, que ese otro indicador sólo podría aplicarse a los tramos de playas naturales mientras que en las urbanas, dada la existencia en el límite de la playa de infraestructuras (muros, paseos marítimos, etc.), habría que utilizar *«el indicador que mejor represente el posible efecto de la erosión de la playa»*, añadiendo que *«se podría considerar erosión grave cuando se supere un determinado porcentaje de pérdidas de volumen en el perfil de la playa»*.

El segundo requisito que es el temporal de *«en cada uno de los años»* tampoco ofrece consenso entre la doctrina, pues la probabilidad de que eso se produzca es muy baja *«teniendo en cuenta la no lineabilidad de los procesos erosivos y el carácter cíclico o estotástico de muchos de los factores que los comandan»*⁶²². NÚÑEZ LOZANO –con ánimo voluntarista y práctico- dice que la previsión reglamentaria habría de interpretarse en el sentido de que *«basta con que cada año se produzca un retroceso de más de 5 metros, sin tomar en cuenta el límite alcanzado el año anterior, de modo que el*

⁶²⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.186.

⁶²¹ Vide José OJEDA ZÚJAR, «Los procesos erosivos de las playas en la nueva “Ley de Costas”. Reflexiones desde la geomorfología litoral», en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL y M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015, p.30.

⁶²² *Ibidem*, p.32.

límite inicial de la línea de orilla en el primero de los años que se tengan en cuenta sea la referencia que ha de considerarse»⁶²³.

Tampoco resulta claro el requisito de que «*siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales*», pues no se especifica qué periodo de recuperación ha de preverse, es decir, cuánto tiempo habría de contemplarse para considerar que pueda producirse la recuperación natural del tramo. En mi opinión resulta lógico considerar también una previsión de cinco años vista para considerar que el tramo puede recuperarse naturalmente.

Antes estas dificultades técnicas que se pueden presentar en la aplicación de estos criterios, algunos autores han concluido que, en realidad, el Reglamento no ha querido que el régimen del dominio público en situación de regresión grave tenga verdadera efectividad⁶²⁴.

Desde el punto de vista formal, la competencia para la declaración de DPMT en situación de regresión grave corresponde a la Administración General del Estado pues puede considerarse encuadrada dentro de las facultades dominicales que el Estado tiene como titular del dominio público estatal. Al contrario de lo que ocurre en otros artículos de la LC y del RGLC, el art. 29 RGLC 2014 no establece el órgano que debe tramitar la declaración, refiriéndose únicamente a la Administración General del Estado. En mi opinión debemos entender que será el Servicio Periférico correspondiente al tramo en cuestión el que inicie la tramitación.

El art. 13 ter de la LC se refiere a que la Administración General del Estado “podrá” hacer tal declaración si se dan los requisitos establecidos en la norma. De ahí que se haya planteado por la doctrina si se trata verdaderamente de una potestad o de una obligación de la Administración. Entiendo que, a pesar de que se utilice la expresión “podrá”, estamos ante una clara obligación para la Administración⁶²⁵ pues, de otro modo, no tendría sentido la inclusión en la norma de una declaración de esta naturaleza

⁶²³ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, «El dominio público marítimo-terrestre en situación de regresión grave», en M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p.457.

⁶²⁴ *Ibidem*, p.456.

⁶²⁵ *Ibidem*, p. 462.

introducida, precisamente, para luchar contra los efectos del cambio climático en la costa, en atención a la determinación del art. 2 LC respecto a los fines de la actuación administrativa en el DPMT de «[...] *asegurar su integridad y adecuada conservación* [...]». Igualmente, ha de entenderse que la declaración puede realizarse también a instancia de parte legitimada pues en principio nada lo impide.

La Administración procederá a someter el expediente de declaración al trámite de información pública, así como a informe de la Comunidad Autónoma y Ayuntamientos correspondientes y trámite de alegaciones de quienes acrediten la condición de interesados porque se hayan personado en el expediente. No se prevé en el Reglamento el plazo para tramitar, resolver y notificar el expediente, por lo que ha de estarse a lo dispuesto con carácter general en la LPAC (art. 21.3), es decir, el reducido plazo de 3 meses que se antoja algo corto para ello.

La Orden Ministerial se publicará en el Boletín Oficial del Estado, así como en la sede electrónica del actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. También se dará traslado de dicha Orden al Registro de la Propiedad, *«preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del tramo declarado en regresión, al objeto de su incorporación al sistema informático registral sobre la cartografía catastral, dándose publicidad de esta limitación como información territorial asociada»* (art.29.6 RGLC 2014). La finalidad de ese traslado, como vemos, es el de dar publicidad a la situación del tramo como información territorial complementaria. Es decir, no se trata de una información registral propiamente dicha, pero sí de una información necesaria para mayor seguridad jurídica del tráfico jurídico registral.

La extensión hacia el interior a la que puede afectar la declaración entiendo que ha determinarse por el consiguiente y necesario deslinde posterior que, en función de lo que la declaración diga, se adentrará más o menos tierra adentro, en función del artículo 3 LC, afectando, en consecuencia, a los terrenos colindantes en la medida en que lo haga la nueva línea de servidumbre de protección. Es cierto, como dice NÚÑEZ LOZANO⁶²⁶, que no se especifica o concreta nada en el RGLC sobre la servidumbre

⁶²⁶ *Ibidem*, p. 465-466: «*Tan solo el segundo párrafo del segundo apartado de la disposición transitoria decimotercera del RC contiene una alusión al respecto que, como veremos seguidamente, carece de eficacia práctica. El mismo excluye la posibilidad de legalizar obras e instalaciones situadas en un tramo declarado en situación de regresión grave, de modo que, si se interpreta que se refiere no solo a las obras e instalaciones en el tramo declarado sino, también, a las ubicadas en la zona de*

de protección en terrenos colindantes con el DPMT en situación de regresión grave y quizá hubiera sido necesario establecer determinaciones concretas para estos casos, dados los efectos perniciosos de la regresión.

La declaración de situación de regresión grave no es definitiva, de modo que si las circunstancias que la motivaron desaparecieran, se podrá revocar tal declaración, igualmente, por Orden Ministerial, cesando todos sus efectos.

Una vez declarada la situación de DPMT en situación de regresión grave no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre (art.13 ter.2 LC y art. 29.2 RGLC 2014) e, igualmente, podrá significar la extinción de los derechos de ocupación sobre construcciones existentes, tal y como señala el artículo 13.ter, apartado 4 de la LC, que dispone que tales construcciones *«se mantendrán, siempre que el mar no las alcance o exista riesgo cierto de que lo haga, en los términos del apartado anterior. En caso contrario, el derecho de ocupación se extinguirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 78»*. Este art. 78.m) de la LC al que hace mención el apartado se refiere a una nueva causa de extinción de las concesiones: la *«Revocación de la concesión cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar»*.

El apartado 3 del art. 13 ter LC regula un supuesto de régimen atenuado respecto al comentado hasta este momento y es el correspondiente a las zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos cinco años sobre las que, de forma excepcional, en la declaración podrá preverse motivadamente que se otorguen derechos de ocupación destinados a servicios públicos acordes con lo establecido en el artículo 32 de la LC (aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación). Estas ocupaciones no podrán otorgarse por un plazo que

servidumbre de protección colindante (y ello porque la disposición desarrolla el primer apartado de la disposición transitoria cuarta de la LC, que regula la legalización de obras e instalaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley y ubicadas tanto en el demanio como en la zona de servidumbre de protección)⁶²² habría que concluir que sí se ha prestado atención a la situación de esos espacios. Sin embargo, y aun cuando así fuera, habría que concluir que se trata de una referencia de nula efectividad, pues por desarrollar dicha disposición reglamentaria el primer apartado de la disposición transitoria cuarta de la LC, solo es aplicable a los espacios que se incluyan en la servidumbre de protección tras el primer deslinde efectuado tras la entrada en vigor de la Ley. Habida cuenta que ha de concurrir la situación de regresión grave con ese primer deslinde y que el 30 de julio de 2015 se anunció que ya había culminado el deslinde de todo el litoral español, sin que tengamos noticias de que se haya declarado ningún tramo de dominio público en situación de regresión grave, es posible afirmar que no habrá obras e instalaciones que no se legalicen por este motivo».

exceda de cinco años, prorrogables por períodos iguales dentro del máximo previsto en la LC.

La previsión contenida en el apartado 5 del art. 13 ter LC resulta un tanto innecesaria pues se refiere a que, en los terrenos declarados en situación de regresión grave, la Administración General del Estado podrá realizar actuaciones de protección, conservación o restauración. Y digo innecesaria pues, lógicamente, el Estado tendrá que actuar sobre la zona para evitar males mayores. Si ha declarado la existencia de regresión grave será porque ha constado la misma y las consecuencias indeseables para la línea de costa y de lógica es pensar que debe afrontar su protección con determinadas actuaciones. Otra cosa es que la ley también prevé en dicho apartado que esas actuaciones de protección, conservación o restauración podrán ser objeto de contribuciones especiales de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 bis de la LC (*«Podrán imponerse contribuciones especiales cuando de la ejecución de las obras que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre para su protección, defensa o mejora, o para la de los terrenos colindantes, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial, aunque este no pueda fijarse en una cantidad concreta»*, como es el caso).

La figura de declaración de DPMT en situación de regresión grave parece un acierto del legislador, aunque, como he dicho, contiene ciertas lagunas e indeterminaciones que pueden dar lugar a graves problemas en su aplicación. PÉREZ GÁLVEZ⁶²⁷ se refiere, además de las señaladas anteriormente, a las siguientes:

«Sin embargo, creo que quedan sin contestar los interrogantes expuestos:

- *En el apartado tercero se hace referencia a la motivación de la declaración que otorgue derechos de ocupación en las condiciones tasadas que se determinan y únicamente para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.*

⁶²⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.188.

- *En el apartado sexto, se incluye un trámite de alegaciones de aquellos que acrediten la condición de interesados (me remito a lo expuesto con anterioridad) y el traslado al Registro de la Propiedad de la Orden, para la incorporación, preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del tramo declarado el regresión, al objeto de su incorporación al sistema informático registral sobre la cartografía catastral. Supone una mejora respecto a la redacción utilizada en el ARC y PRC 2014, en este mismo apartado, que hacía referencia «al sistema de georreferenciación de fincas registradas», o no mencionaba la incorporación “al sistema informático registral”. Lo que supone una garantía adicional que permite el acceso a la base gráfica de esta limitación como información asociada. Pero sin embargo sería necesario difundir la información geográfica oficial y actualizada de la línea de orilla, al igual que el resto de información relativa a las alineas afectadas por los deslindes [...].*

El problema de fondo es la falta de consistencia científica de las determinaciones adoptadas, pues los riesgos asumidos son muchos, y el principio de precaución, es de aplicación relevante en esta materia».

Respecto a la posible responsabilidad patrimonial de la Administración por la erosión del tramo de costa habría que estar al supuesto concreto, aunque los antecedentes que he podido comprobar no son muy favorables para los posibles afectados. Ya me referido en el apartado “1.5. Las consecuencias del deslinde” al supuesto de la solicitud de responsabilidad patrimonial por la erosión habida en la Playa de Quitapelejos, en Cuevas del Almanzora (Almería), por la construcción de la Presa de Cuevas del Almanzora, a la que me remito. No obstante, sí traigo aquí lo que dijo al respecto el Consejo de Estado en su Dictamen de 20 de marzo de 2014, expediente: 192/2014 que no hace sino corroborar que habrá que estar al caso concreto para poder exigir la declaración de responsabilidad patrimonial por la erosión o regresión de la costa:

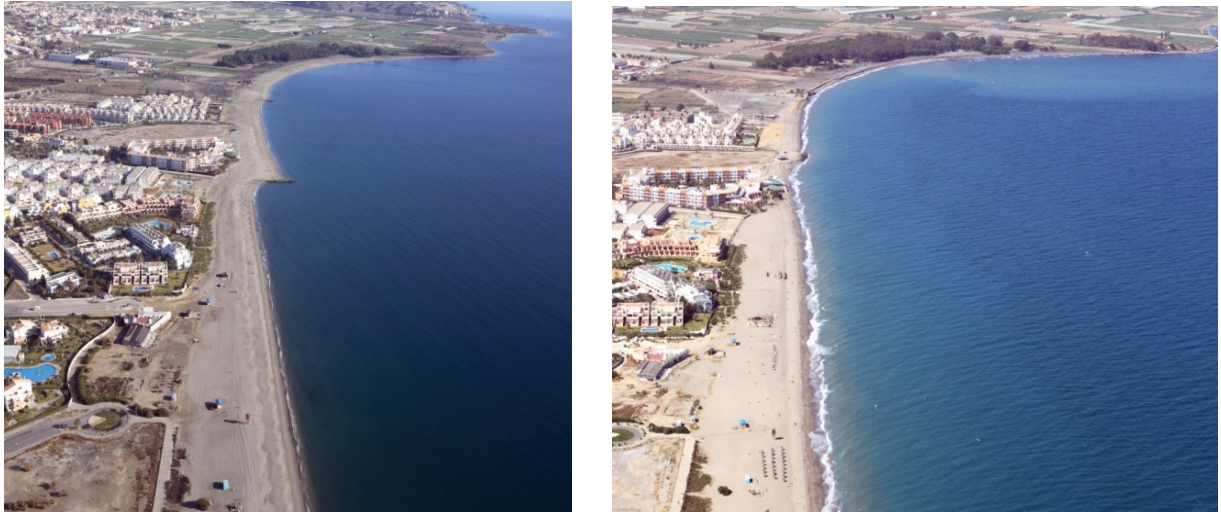
«Del relato de los hechos se desprende que, imputándose los daños sufridos en diversas fincas de los reclamantes al supuesto efecto lesivo de la puesta en marcha de la presa de referencia, se prueba que tales eventuales lesiones económicas por las que se reclama son debidas a un comportamiento natural del mar,

sin que puedan residenciarse en una actuación debida a la Administración General del Estado.

Como indica el informe del Servicio Provincial de Costas de Almería, en la zona de referencia se viene produciendo una importante erosión desde época muy anterior a la presa del río Almanzora (1986) al igual que en la mayor parte de la costa de Almería sin quepa establecer ninguna conexión directa entre la construcción y el resultado lesivo que se cita, comprobándose con una serie de fotografías que se adjuntan al informe (referidas a las orillas de 1957, 1981 y 2006 superpuestas a las imágenes de 1957 y 2008) que el grueso de la erosión es anterior a la construcción de la presa (en 1986) y que el retroceso de la línea de costa (en más del 70%) se produjo en el período 1957-1981.

Se señala luego por el citado informe que el abandono de la minería preexistente en la zona pudo resultar responsable de la pérdida de la playa y no, como pretende el reclamante, la construcción de la presa del Almanzora. No probándose por tanto la existencia de nexo causal entre los daños alegados y un incorrecto funcionamiento del servicio público, procede -en suma- rechazar la solicitud de responsabilidad patrimonial del Estado, debiendo desestimarse la reclamación planteada».

Tras esta reclamación que no prosperó, en el año 2008, la playa de Quitapellejos ó Palomares presentaba graves problemas de erosión y la Dirección General de Costas ejecutó el proyecto denominado “Recuperación ambiental de las playas situadas entre el puerto de Garrucha y el delta del río Almanzora” en el que se aportaron 381.000 m³ de arena, con un presupuesto de 1.681.162,14 € y cuyo resultado es el que puede verse más abajo.



Antes y después de la regeneración de playas de Palomares o Quitapellejos y en el Playazo de Vera. Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/actuaciones-proteccion-costa/almeria/040239-garrucha-almanzora.aspx> (consultada el 16-3-2020).

Sin embargo, la erosión y la regresión de este tramo de costa está siendo un fenómeno imparable y en el año 2016, los temporales del mes de diciembre provocaron erosiones en estas playas que no se han recuperado y que han necesitado de una aportación de arenas procedentes de trasvases y/o de canteras⁶²⁸.

6. Régimen sancionador del DPMT.

Sin lugar a duda el régimen sancionador que establece la LC y su Reglamento constituye otra medida de protección directa del DPMT. La finalidad de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre referida a las medidas de protección del demanio, la garantía de su uso público, su utilización racional, etc. conllevan que cualquier conducta que vaya en contra de lo dispuesto en la ley sectorial deba ser sancionada y, en su caso, restituido el DPMT al estado anterior a la conducta objeto de sanción. Y es que uno de los instrumentos de la «*defensa propia del dominio*

⁶²⁸ Vide https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/almeria-ene17-provincia_tcm30-379192.pdfv (consultada el 16-3-2020)..

público marítimo-terrestre, [...] está constituido, precisamente, por el ejercicio de la potestad sancionadora»⁶²⁹. Decía GARRIDO FALLA que la policía administrativa es «aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, para garantizar el mantenimiento del orden público, limita los derechos de los administrados, mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos»⁶³⁰.

El artículo 25.1 de la CE establece que *«nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento»*. Según el Tribunal Constitucional (STC 7/1998, de 13 de enero) este artículo recoge dos garantías básicas: la primera es la del principio de tipicidad, es decir, la necesidad de que con carácter previo estén determinadas por ley las conductas ilícitas y sus correspondientes sanciones; y la segunda, la que exige que la atribución a la Administración de la potestad para sancionar se realice de forma expresa a través de la ley formal. Estos principios constitucionales fueron recogidos primero en la Ley 30/1992 (artículos 127.1 y 129.1, 2 y 3) y, actualmente, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 25 a 31), así como por la legislación sectorial en materia de protección del medio ambiente. En concreto el art. 25.1 de la Ley 40/2015 establece que *«la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril»*.

⁶²⁹ Vide Abogado del Estado-Jefe en La Coruña. Costas, 2003, «Acción sancionadora de la Administración. La demanialidad de las marismas», «Escrito de contestación a la demanda en el que se sostiene que los terrenos amparados en una antigua concesión de marismas no son privados al inundarse en la actualidad como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas y que, en consecuencia, el concesionario no adquirió su propiedad a perpetuidad en virtud de trabajos de su desecación y saneamiento. Ajuste de la acción sancionadora de la Administración al deslinde provisional que constata la demanialidad de las marismas», p. 193.

⁶³⁰ Vide F. GARRIDO FALLA, «Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas», en *Revista de Administración Pública*, 28, 1959, p.12.

Por otro lado, el art. 45 de la CE enuncia, junto al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el deber de todos de conservarlo y en relación con los poderes públicos en el apartado 2, proclama que: *«Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»*.

Al respecto de la naturaleza jurídica de los bienes de DPMT y de la obligación del Estado de su protección, la STC 149/1991, de 4 de julio, recordaba que *«esta naturaleza y estas características de la zona marítimo-terrestre no se reducen, como bien es sabido, al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esta situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos»*. El Tribunal Supremo ya dijo en STS de 17 de octubre de 2006, Sala de lo Penal, Rec. 193/2006 que: *«Somos conscientes de que la realidad que vivimos y la actualidad informativa nos sitúa ante verdaderos desafueros urbanísticos que afectan a zonas de dominio público marítimo terrestre con un impacto urbanístico, infinitamente superior al que estamos contemplando. Ahora bien, la afectación e intangibilidad del dominio público marítimo-terrestre es un bien constitucional que debe ser protegido sin distinciones, en función de su mayor o menor agresividad»*⁶³¹.

⁶³¹ Vide STS de 17 de octubre de 2006, Sala de lo Penal, Rec. 193/2006, Id Cendoj: 28079120012006101032. Vide también sobre la tutela cautelar efectiva Jesús JORDANO FRAGA, «El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS», en *Revista de administración pública*, 145, 1998.

El art. 110. c) atribuye, con carácter general, al Estado la competencia de tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes. No obstante, el régimen sancionador se extiende no sólo a la protección del DPMT sino también a la servidumbre de tránsito y protección, de tal manera que el Estado y las CCAA comparten sus competencias respecto de la protección del litoral. Así lo dijo el Tribunal Constitucional en la citada STC 149/1991: «[...] *siendo las Comunidades Autónomas litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad del demanio o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito o acceso que garantizan su libre uso*». Por consiguiente, con carácter general, el Estado sanciona las infracciones contra la integridad del dominio público marítimo-terrestre o la salvaguarda de las servidumbres de tránsito y de acceso al mar, mientras que las CCAA deben sancionar las conductas contrarias a lo permitido en las zonas de servidumbre de protección y de influencia.

Respecto de Cataluña, Andalucía y Baleares (por el momento solo en estas tres comunidades), la competencia sancionadora sobre el DPMT se les atribuye por sus Estatutos de Autonomía. Y en estos casos la competencia se reparte entre el Estado y la CA. Recientemente, la STS de 21 de enero de 2019, aclara las competencias sancionadoras de la CA de Cataluña sobre el DPMT (al igual que ya hizo con Andalucía)⁶³². Se trataba del recurso contra una sanción impuesta por el Servicio Periférico de Costas de Girona al Ayuntamiento de Torroella de Montgrí, como responsable solidario de una infracción grave del artículo 91.2.g) de la LC. La sentencia concluye que las competencias ejecutivas atribuidas por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral y que se proyectan sobre el

⁶³² Me remito aquí a lo que ya dije en el apartado 3.1.6. *Depuración jurisprudencial de la Ley de Costas de 1988: la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio*, sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2019, Rec. 3011/2017 que fija criterios interpretativos de los arts. 90.2.b) e i) y 110.c) de la Ley de Costas en relación con el art. 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

dominio público de titularidad estatal no excluyen la competencia estatal de protección del demanio, sino que ésta concurre con las competencias autonómicas sobre la materia:

«Se observa que en todos los casos el traspaso del régimen sancionador se pone en relación y se concreta "a dichas autorizaciones" o "al incumplimiento de éstas en los términos en que fueron otorgadas", es decir, la competencias transferidas sobre régimen sancionador se anudan a las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración autonómica en virtud de las competencias que se le atribuyen, con la finalidad de controlar y vigilar que la actividad se ajuste a los términos que resultan de la autorización o concesión.

No se trata, por lo tanto, de la atribución de competencias genéricas sobre el uso y actividades en el dominio público marítimo terrestre y su vigilancia y régimen sancionador ni, en consecuencia, puede considerarse como una competencia que excluya la intervención del Estado en virtud de la genérica atribución de la competencia sobre la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres (art. 110 Ley de Costas).

En este sentido nos hemos pronunciado ya en un recurso semejante (S. 1-10-18, rec. 2773/17) respecto de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, que contenía semejante texto en la atribución de competencias sancionadoras en cuanto al cumplimiento y observancia de las condiciones de las autorizaciones y concesiones otorgadas.

Señalamos en dicha sentencia que "no hay duda que las funciones traspasadas a la Comunidad Autónoma en materia de vigilancia, tramitación e imposición de sanciones y recaudación de las multas, se limita, única y exclusivamente, al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones o de las concesiones contempladas en dichos subapartados. El título habilitante que supone la autorización o la concesión es el determinante de la competencia autonómica". Añadíamos igualmente que interpretar, como hacía allí la sentencia de instancia y la parte recurrida y ocurre aquí con la sentencia impugnada y la oposición al recurso, que se transfiere la vigilancia y aplicación del régimen sancionador con

independencia de las autorizaciones y concesiones otorgadas, "además de colisionar con la literalidad de la norma de transferencia que reconoce esas competencias a la Comunidad Autónoma en relación con las autorizaciones por ella acordadas, choca frontalmente con la obligación que la Administración del Estado tiene en materia de tutela y policía del dominio público marítimo terrestre" (artículo 110. b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas)».

Sentada ya la distribución competencial sobre el régimen sancionador de la LC, procede ahora analizar, siquiera sucintamente, las actuaciones que la LC considera infracciones. La LC dedica el Título V a las infracciones y sanciones, mientras que el RGLC 2014 dedica la totalidad del Título V a su régimen.

Así, el art. 90 LC establece como infracciones graves:

- «a) La alteración de hitos de los deslindes.*
- b) La ocupación o la utilización sin el debido título administrativo del dominio público marítimo-terrestre, siempre que se hubiera desatendido el requerimiento expreso de la Administración para la cesación de la conducta abusiva.*
- c) La ejecución no autorizada de obras e instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre, así como el aumento de superficie, volumen o altura construidos sobre los autorizados.*
- d) La extracción no autorizada de áridos.*
- e) El incumplimiento de las limitaciones a la propiedad sobre los áridos establecidas en esta Ley.*
- f) La interrupción de los accesos públicos al mar y de la servidumbre de tránsito.*
- g) La realización de construcciones no autorizadas en las zonas de servidumbre de protección y tránsito y acceso al mar.*
- h) Las acciones u omisiones que impliquen un riesgo para la vida, salud o seguridad de las personas, siempre que no constituyan delito y, en todo caso, el vertido no autorizado de aguas residuales.*

- i) La utilización del dominio público marítimo-terrestre y de sus zonas de servidumbre para los usos no permitidos por la presente Ley.*
- j) La realización, sin título administrativo exigible conforme a esta Ley, de cualquier tipo de obras o instalaciones en las zonas de servidumbre definidas en esta Ley, siempre que se hubiera desatendido el requerimiento expreso de la Administración para la cesación de la conducta abusiva o que, habiéndose notificado la incoación de expediente sancionador, se hubiere persistido en tal conducta.*
- k) Las acciones u omisiones que produzcan daños irreparables o de difícil reparación en el dominio público o supongan grave obstáculo al ejercicio de las funciones de la Administración.*
- l) El falseamiento de la información suministrada a la Administración.*
- m) La reincidencia, por comisión en el término de dos años, de más de una infracción de carácter leve cuando así haya sido declarado por resolución firme».*

Por su parte, el art. 91 LC considera infracciones leves las siguientes:

- «a) La ocupación o la utilización sin el debido título administrativo del dominio público marítimo-terrestre no constitutivas de infracción grave.*
- b) La ejecución de trabajos, vertidos, cultivos, plantaciones o talas en el dominio público marítimo-terrestre sin el debido título administrativo.*
- c) Las acciones u omisiones que causen daños o menoscabo a los bienes del dominio público marítimo-terrestre o a su uso.*
- d) El incumplimiento de lo establecido en materia de servidumbres y de las determinaciones contenidas en las normas aprobadas conforme a esta Ley.*
- e) El incumplimiento de las condiciones de los correspondientes títulos administrativos, sin perjuicio de su caducidad.*
- f) La publicidad no autorizada en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección.*

- g) *El anuncio de actividades a realizar en el dominio público y sus zonas de servidumbre sin el debido título administrativo o en pugna con sus condiciones.*
- h) *La obstrucción al ejercicio de las funciones de policía que corresponden a la Administración.*
- i) *La omisión de actuaciones que fueran obligatorias conforme a la presente Ley».*

No voy a analizar aquí todos y cada uno de los tipos infractores de la LC, remitiéndome a esos efectos a trabajos de mayor profundidad⁶³³. No obstante, sí he de decir que la potestad sancionadora que regula la LC es claramente muy amplia, entre otras cosas porque *«la capacidad de tipificación de las infracciones y la sujeción de las mismas a un régimen sancionador clásico no es siempre tan sencillo en los asuntos de carácter ambiental como el que aquí se plantea»*⁶³⁴. Prácticamente se contemplan en la LC todas las infracciones que la LC de 1988, antes de su modificación, contemplaba. Por tanto, la LPUSL no supuso una modificación sustancial respecto del régimen sancionador anterior.

El eje sobre el que pivotan muchos de los tipos infractores es *«la existencia o los límites que determinan las correspondientes autorizaciones administrativas»*⁶³⁵ (ya sean autorizaciones ya sean concesiones), de tal manera que se pone el foco en el incumplimiento (por ausencia o por exceso) de la autorización o habilitación. En este sentido PALOMAR OJEDA⁶³⁶ llama la atención sobre las dificultades del control a posteriori y aplicación del régimen sancionador sobre actividades que sólo necesitan de la declaración responsable o la comunicación previa⁶³⁷. Y ello porque será difícil saber

⁶³³ Vide por todos Alberto PALOMAR OJEDA, «Infracciones y sanciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.929-958.

⁶³⁴ *Ibidem*, p.931.

⁶³⁵ *Ibidem*, p.938.

⁶³⁶ *Ibidem*, p.939.

⁶³⁷ La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, supuso la incorporación de la declaración responsable como mecanismo *«para evitar que se yuxtaponga a la licencia urbanística y se reduzcan las cargas administrativas, sin menoscabo del interés ambiental a proteger»* según decía la exposición de motivos y que era preferible este medio a la autorización autonómica.

cuándo se tiene título y si ese título habilita o no. El propio Reglamento aclara en el art. 193 RGLC 2014 qué debe entenderse por título a efectos del régimen sancionador y dice que se entenderá como título administrativo la declaración responsable prevista en la D.T. Cuarta de la LC y D.T. Decimoquinta del Reglamento. Por su parte, para llevar a buen término la labor sancionadora es preciso que los terrenos en los que se haya cometido la infracción estén correctamente deslindados, aunque su falta no impide, con las debidas cautelas, la imposición de sanción⁶³⁸.

Otra pena accesoria no pecuniaria que lleva aparejada la infracción es la publicación de las sanciones por infracciones graves, tal y como dispone el art. 96 LC y 200 del RGLC 2014: «*Las sanciones impuestas por infracciones graves, una vez firmes, se harán públicas en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma correspondiente con carácter trimestral y contendrán los siguientes datos: Importe de la sanción, nombre del infractor o infractores, tipificación de la infracción, localización del hecho sancionado y, en su caso, obligación de restitución e indemnización*». Se trata de una medida que tiene fuerte repercusión social (al igual que ocurre con la publicación de los defraudadores de la Hacienda Pública) y que puede considerarse «*la auténtica sanción*»⁶³⁹.

Las consecuencias de la reiteración de la conducta infractora, en el caso de infracciones graves, podrá dar lugar a declarar la inhabilitación para ser titular de autorizaciones y concesiones por un plazo de uno a tres años (art.94.4 LC). Me parece un acierto la medida pues ha sido común que al infractor le saliera a cuenta abonar las correspondientes y sucesivas sanciones por uso de temporada ya que, económicamente, obtenía un beneficio muy superior a lo pagado (chiringuitos).

Todas las infracciones que contempla la ley son sancionadas en todos los casos con multa (art.94.1 LC y art. 196.1 RGLC 2014), aunque la sanción lleva aparejadaos otros deberes para el infractor como son la restauración y restitución de las cosas a su estado anterior a la comisión de la infracción (art.95.1 LC). Estos deberes pueden suponer, en

⁶³⁸ Vide Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, «El ejercicio de la potestad sancionadora en el dominio público marítimo-terrestre y en la zona de servidumbre de protección en terrenos no deslindados», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 279, 1999, p.234.

⁶³⁹ Vide Alberto PALOMAR OJEDA, «Infracciones y sanciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014, p.945.

muchos casos, mayor coste económico para el infractor que la propia sanción impuesta. En cierta forma esta obligación supone otro pilar de la protección del DPMT pues la simple sanción, si no llevara aparejada la restitución de lo alterado, no cumpliría totalmente los fines de la protección. En este sentido la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.C/) ya dijo que: «[...] *Sí resulta necesario recordar que, en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988 (fundamento jurídico 18). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas*».

A tal fin, el art.95.1 LC dice que «*Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. Esta obligación prescribirá a los quince años desde que la Administración acuerde su imposición, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.2 de esta Ley*».

La LPUSL eliminó el inciso segundo del artículo 92 LC, que expresamente establecía que la restitución y la reposición de las cosas a su estado anterior se exigirían «*cualquiera que sea el tiempo transcurrido*». En el actual art. 95 LC se hace mención a la restauración de la legalidad, pero no establece un plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad, aunque sí del plazo de 15 años para ejecutar la orden de restauración (demolición) que se adopte en el seno del expediente. Es decir, no se establece qué plazo tiene la Administración para descubrir al infractor desde que se termina la obra, pero establece un plazo de 15 años para que, una vez dictada esta

orden de demolición, ésta se pueda ejecutar. El problema es que no se establece qué plazo tiene la Administración para dictar la orden de demolición. De ello, se concluyó por algunos que la LPUSL había eliminado la imprescriptibilidad de la facultad de la Administración de reponer la legalidad y que el plazo de prescripción de esa facultad sería el mismo que el de las infracciones. Este cambio de planteamiento respecto a la imprescriptibilidad de la acción de restitución y reposición ha sido criticado por la doctrina sobre la base de que no resulta muy acorde con la finalidad de la LPUSL, es decir, con la protección del litoral pues rebaja el efecto disuasor y, además, tampoco resulta acorde con «*la imprescriptibilidad de la recuperación posesoria ni con la imprescriptibilidad en todo caso de las servidumbres, contemplada expresamente en el artículo 21.1, inciso último, de la Ley de Costas*»⁶⁴⁰.

Esta cuestión fue objeto de estudio en la Sentencia de 1 de diciembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (recurso de apelación 4458/2016) en la que se concluía que ese plazo de prescripción es de 15 años⁶⁴¹.

⁶⁴⁰ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, Pamplona, pp. 295-296.

⁶⁴¹ Vide STSJGAL de 1 de diciembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Recurso de apelación 4458/2016: «*Considera la parte apelante que la ley últimamente citada eliminó la imprescriptibilidad de la facultad de la Administración de reponer la legalidad en los casos de comisión de una infracción de la Ley de Costas, ya que el artículo 92 anteriormente decía “El plazo de prescripción de las infracciones será de cuatro años para las graves y un año para las leves, a partir de su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido”, y ahora su número 1, que es el que se refiere a la prescripción de las infracciones, se limita a decir “El plazo de prescripción de las infracciones será de dos años para las graves y de 6 meses para las leves, contados a partir de su total consumación. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de dos meses por causa no imputable al presunto responsable”. La redacción actual de este precepto resulta de aplicación en el presente caso, según la parte apelante, porque el procedimiento se resolvió cuando ya había entrado en vigor Ley 2/2013, cuya Disposición transitoria tercera dice: “Los procedimientos administrativos en trámite que se encuentren pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, deberán ser resueltos conforme a la nueva normativa”. La eliminación de la referencia que contenía la anterior redacción del artículo 92 a la facultad de reposición de la legalidad supone, según la parte apelante, que el plazo de prescripción de esa facultad es actualmente el mismo que el de las infracciones. Frente a esta interpretación, la Administración sostiene que al no existir un precepto específico que establezca el plazo de prescripción de esa facultad la consecuencia es que no se produce y puede ser ejercitada en cualquier momento. Este argumento no puede ser compartido, pues la Ley 2/2013 también modificó el artículo 95 de la Ley de Costas y estableció un plazo de 15 años para la prescripción de la obligación, impuesta en resolución administrativa, de restituir y reponer las cosas a su estado anterior e indemnizar los daños irreparables y perjuicios causados, y sería ilógico que pese a existir una resolución se produjese la prescripción, y no se produjese, en cambio, en el caso de no existir procedimiento*

Frente a dicha sentencia se presentó recurso de casación ante el Tribunal Supremo, admitido por Auto de 10 de abril de 2017 (recurso de casación 953/2017), toda vez que no existía jurisprudencia acerca de la norma cuestionada, esto es, el artículo 95 LC. Finalmente, el Tribunal Supremo zanjó la cuestión mediante la STS de 11 de julio de 2018⁶⁴² (Sala Tercera, Sección 5, Ponente: Rafael Fernández Valverde), en la que establece el plazo de prescripción de 15 años de la siguiente forma:

«Por todo ello, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1º. Que la obligación de imposición de las obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, como consecuencia de una condena penal o una sanción administrativa, se mantienen en la LC en la misma situación que antes de la reforma de la LMC, sin que de esta se derive novedad alguna.

2º. Que, en consecuencia —y respondiendo a la segunda de las cuestiones que, en concreto se nos formulan—, no resultan de aplicación a las obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, los plazos de prescripción previstos (antes y después de la LMC) para las infracciones (en artículo 92.1 LC), por lo que, se insiste, las mismas no se somete a los plazos de prescripción establecidos para declaración de prescripción de las infracciones y sanciones.

3º. Que, impuestas, por el Tribunal penal o por la Administración de Costas, las citadas obligaciones, la LC, tras su reforma por la LMC de 2013, sí establece

administrativo. Pero tampoco puede serlo el de la parte apelante, puesto que equiparar prescripción de la infracción y prescripción de la obligación de reposición de la legalidad tropezaría con el obstáculo de la diferencia de plazos de prescripción según la gravedad de la infracción, diferencia que es irrelevante para la reposición de la legalidad; y además los plazos para ejercitar la facultad de reposición de la legalidad suelen ser más amplios, al no ser una actuación sancionadora, que los establecidos para la facultad de sancionar, y así lo muestran otras normativas en materia de protección del dominio público, como la Ley de Aguas. Y la modificación simultánea por la Ley 2/2013 de los artículos 92 y 95 de la Ley de Costas en lo que se refiere a la reposición de la legalidad pone de manifiesto el propósito del legislador de establecer para el ejercicio de esa facultad por la Administración un plazo de prescripción de 15 años, no transcurrido en el presente caso, como indica la sentencia apelada, ya que no media entre el año 1999, en que resulta acreditada la existencia de la primera construcción, y el 24 de octubre de 2012, fecha de incoación del procedimiento administrativo. El recurso de apelación, en consecuencia, tiene que ser desestimado».

⁶⁴² Vide STS de 11 de julio de 2018, rec. Cas. 953/2017, Id Cendoj: 28079130052018100369.

(artículo 95.1.2 °) un plazo máximo de prescripción de quince años para la ejecución y el cumplimiento de tales obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción. Y, decimos máximo porque habrá de estarse, con carácter previo, al plazo que, en cada caso, se establezca en la resolución (penal o administrativa) que imponga las citadas obligaciones, con dicho límite legal. Respondemos, con ello, a la primera de las cuestiones suscitadas).

4°. Que, no obstante lo anterior, y como excepción, dicho plazo de prescripción de la obligación impuesta, con el máximo de quince años, la LC deja a salvo, y no es por tanto de aplicación a los mismos, a los supuestos de recuperación de oficio de los bienes y derechos integrantes del dominio público marítimo-terrestre —potestad distinta de las obligaciones que nos ocupan, que derivan del ejercicio de la potestad sancionadora— de conformidad con la remisión que el inciso final del nuevo párrafo segundo del artículo 95.1 realiza al artículo 10.2 de la misma LC.

Si bien se observa, la LC conecta esta facultad de recuperación de oficio del artículo 10.2 con los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre; concreción territorial que no se produce —a dicho ámbito de protección constitucional— cuando lo que se regulan son las tan citadas obligaciones de restitución y reposición de las cosas a su estado anterior a la infracción, pues, no se olvide, que el ámbito “territorial” de las infracciones es más amplio que el del dominio público marítimo-terrestre, como se deduce de la simple lectura de algunas de las infracciones que se tipifican en los artículos 90 y 91 de la LC que, territorialmente, no se concretan —sólo— al dominio público marítimo-terrestre, sino que también se extienden —algunas de ellas— a las zonas de servidumbre colindantes con el dominio público.

Esta, pues, es la doctrina que, con carácter general, resulta procedente establecer».

Respecto a la medida accesoria de demolición conviene señalar que debe ser suspendida en el caso de que se encuentre pendiente una solicitud de título administrativo (autorización o concesión) realizada por el infractor, en virtud a lo dispuesto en

el art. 211.16 del RGLC que dispone que *«Si en la fase de alegaciones a que se refiere el apartado 8, se acreditara que está pendiente de resolución una solicitud de un título administrativo exigible de acuerdo con la Ley 22/1988, de 28 de julio, y este reglamento, se proseguirán todas las actuaciones señaladas con anterioridad, finalizándose el expediente, en su caso, con la imposición de la multa pertinente. El resto de las medidas sobre restitución, reposición e indemnización quedarán pospuestas a la resolución del expediente sobre la mencionada solicitud. En el caso de que la resolución fuese denegatoria, la misma deberá incluir las medidas correspondientes»*. Esta medida resulta procedente y obedece a un principio básico de precaución pues si, finalmente, se otorgara la concesión o autorización, estas no tendrían lógicamente validez alguna si ya se hubiera procedido a la demolición o restitución.

La obligación de restitución obliga también al sucesor en la propiedad del inmueble en el que se realizaron por el anterior propietario obras sin autorización en el dominio público marítimo-terrestre y ello aunque no se imponga al primero multa pecuniaria alguna⁶⁴³. Así lo señala la STSJ de Baleares de 16 de julio de 1996: *«por tanto, con independencia de que cupiese o no imputar a la actora responsabilidad administrativa por infracción grave de manera que, en términos estrictos, la actora ni la promovió ni la ejecutó, lo que al caso importa es que procede por imperio de la Ley la restitución y ésta, en este momento, a quien le incumbe es a la recurrente»* y *«aceptando que no fuese la actora quien ejecutase la obra o quien la promoviese, habiendo sucedido a quien la ejecutó y no habiéndola legalizado, ocupación indebida y daño o menoscabo por omisión, constituirían infracciones que, caso de no ser encuadrables en los tipos de las graves, tendrían el carácter de leves»*.

Cuando la infracción, a juicio de la Administración, pudiera ser constitutiva de delito o falta, incardinada en los artículos 319 y 320 del Código Penal, el órgano administrativo dará traslado al Ministerio Fiscal según prevé el art. 94.3 LC, *«absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado»*. Se prevé igualmente que, si el infractor es sancionado penalmente, no procederá la imposición de sanción administrativa.

⁶⁴³ Vide Escrito elaborado por don Ignacio Pereña Pinedo, Abogado del Estado en Barcelona. *«Puertos-2000. Obras realizadas en el dominio público marítimo-terrestre sin autorización»*.

La intervención penal en el ámbito urbanístico y medioambiental está asumida en la actualidad como posición mayoritaria *«que entiende que la legitimidad de la intervención penal no depende de la existencia de una mandato expreso de la Constitución, sino que es una opción político criminal de libre elección para el legislador ordinario siempre que en la fenomenología criminal de referencia se aprecien suficientes exigencias de necesidad y merecimiento de pena, así como de conveniencia, oportunidad, y eficacia por la trascendencia del interés materialmente afectado y el carácter intolerable de la agresión al mismo»*⁶⁴⁴

La vertiente penal que puedan tener unos hechos (por ejemplo los previstos en el art. 90.c. de la LC, *«ejecución no autorizada de obras e instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre, así como el aumento de superficie, volumen o altura construidos sobre los autorizados»*) dependerá de la adecuada y concreta acreditación por parte de la Administración de la línea de deslinde del DPMT o del límite de la servidumbre de protección y de la ubicación de la actuación ilegal. Una falta de concreción en estos extremos puede hacer que la responsabilidad penal decaiga. Es el caso de la SAP de Almería, de 2 de noviembre de 2005, Recurso: 90/1999 en la que se absuelve al acusado por estos motivos de falta de concreción de la situación de la actuación respecto del DPMT. La sentencia considera como hechos probados que el acusado es *«propietario de una casa/cueva, compuesta de vivienda y terraza, sita en el paraje conocido como "Cabezo de Pichirichi", sito en San Juan de los Terreros, término municipal de Pulpí, dando vista a la playa conocida como "Mar rabiosa", quien sin obtener la preceptiva autorización de Costas, solicitó licencia de obras de reparación general de la vivienda con restauración de forjados al Ayuntamiento de Pulpí, no obteniéndola por dicha carencia. Sin perjuicio de ello y en la creencia de que su vivienda no se encontraba dentro de la zona marítimo terrestre, aún sin contar con la preceptiva licencia municipal para la realización de tales obras, procedió a llevarlas a cabo, sin que fuera paralizada la obra por autoridad competente hasta estar prácticamente finalizada la misma»*. La prueba pericial del recurrente dictaminó que *«sólo resultan fiables las porciones de los hitos 41, 43 y 45. El perito concluye que la [...] en cuestión, no se encuentra en zona de dominio público marítimo terrestre, salvo una pequeña parte de su es-*

⁶⁴⁴ Vide José E. SAINZ-CANTERO CAPARROS, «Ley de Costas, urbanismo y derecho penal», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley...*, o.cit., p.968.

quina noroeste (1.82 m²) y que aproximadamente una tercera parte del rellano de acceso a la casa, pero tal terreno no se trata de una edificación». Añade la sentencia que «[...] de la pericial practicada puede extraerse que la afectación por intromisión de la edificación es sólo mínima, no llegando a los 2 metros cuadrados de superficie [...]. De tal manera, si la administración no ha concretado hasta la fecha la porción, ínfima de la edificación, que podría estar afectada al dominio público; independientemente de las sanciones administrativas a que pudiera haberse hecho acreedor el Sr. Carlos Miguel, como consecuencia de las obras llevadas a cabo sin la preceptiva licencia otorgada al efecto por el Ayuntamiento de la localidad, no puede considerarse cometido el delito [...], en cuanto dicho precepto castiga objetivamente conductas objetivamente dolosas y graves que ataquen a un bien especialmente protegido jurídicamente perteneciente a la comunidad, sin que a este preciso supuesto aflore desde la perspectiva de antijuricidad material, analizado que ha sido el análisis del tipo y siendo mínima y por establecer la posible "invasión" de la zona pública, no puede extraerse la existencia del dolo que se supone para la autoría de tal delito».

La aplicación de los preceptos sancionadores de la LC de 1988 a unos actos que se acredite realizados con anterioridad a su entrada en vigor sólo cabría si se tratara de una Ley posterior más favorable y, por tanto, no cabe declarar cometida ninguna infracción. Así lo dice la STS de 15 de octubre de 2003, Rec. 11642/1998: *«[...] Pero no es el caso. En el año 1973 estaba en vigor la Ley de Costas 28/69, de 26 de abril, la cual no establecía nada respecto de infracción y sanciones en materia de dominio público marítimo-terrestre (como tampoco lo establecía la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 ni su Reglamento de la misma fecha). Sólo más tarde, y ya con posterioridad a los hechos, se promulgó la Ley 7/80, de 10 de marzo, sobre protección de las costas españolas, que tipificó las infracciones contra el dominio público marítimo y sus servidumbres, y estableció las sanciones correspondientes. Por lo tanto, ni esta Ley 7/80 ni la posterior de Costas de 1988 pueden ser aplicadas al caso de autos, por impedirlo el artículo 9.3 de la CE, que proclama la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derecho individuales, precepto que ha sido infringido. Los actos que en el año 1973 llevó a cabo «Cala San Vicente, S.L.» no estaban a la sazón previstos como infracción administrativa, y, por lo tanto, es conforme a Derecho una resolución --y la sentencia que la ratifica-- que, para afirmar la existencia de una infracción, aplica una Ley posterior en quince años».*

II. PROTECCIÓN INDIRECTA DEL DPMT.

1. La ordenación territorial y urbanística.

El legislador de Costas, por mandato expreso del art. 45.1 y 2 de la CE⁶⁴⁵, regula el régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre basándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad y establece las medidas que considera necesarias para preservar y conservar dichos bienes. Pero, además de ello, establece limitaciones y un régimen singular que afecta a los terrenos colindantes⁶⁴⁶ pues, de otra forma, «[...] *el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas*»⁶⁴⁷.

La ordenación y planificación del territorio se constituye en el mecanismo de «*sacar de su aislamiento a las normas específicas sobre el dominio público marítimo-terrestre, para relacionarlas con el marco institucional actual influyente sobre el medio ambiente*»⁶⁴⁸. La actividad planificadora del litoral supone, por tanto, una medida de protección indirecta del DPMT y, al mismo tiempo, un mecanismo de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas cuyas competencias inciden en el litoral. La muestra más significativa de esta doble finalidad de la ordenación del territorio litoral la tenemos en lo que BLASCO DÍAZ denomina *planificación anticipada*⁶⁴⁹, es decir, la participación del Estado en la planificación urbanística de las CCAA y Administraciones

⁶⁴⁵ Vide Constitución Española de 1978, art.45: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

⁶⁴⁶ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009, p. 43.

⁶⁴⁷ Vide STC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 1.C).

⁶⁴⁸ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999, p.357.

⁶⁴⁹ *Ibidem*, p.359.

Locales [arts. 112.a) y 117 LC⁶⁵⁰] o, a la inversa, en la participación de las CCAA y Administraciones Locales en la planificación urbanística del litoral que lleve a cabo el Estado (art. 22 LC⁶⁵¹).

El concepto de ordenación del territorio es analizado por la STC 149/19912 [F.J. 1.B)]: *«La ordenación del territorio es más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un solo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares. Este supuesto se da raras veces, sin embargo, en la realidad. La idea de «ordenación» (o de «planificación», que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución*

⁶⁵⁰ Vide LC 1988, art. 112.a): *«Corresponde también a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los siguientes supuestos: a) Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación»; art. 117.1: «En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes».*

⁶⁵¹ Vide LC 1988, art. 22: *«La Administración del Estado dictará normas para la protección de determinados tramos de costa, en desarrollo de lo previsto en los artículos 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de esta Ley».*

no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio».

Por su parte, la planificación territorial es «una función pública cuya finalidad es conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales». Con ella se concreta «la ordenación urbanística del territorio que tiene por objeto la organización racional y, conforme al interés general, de la ocupación y los usos del suelo»⁶⁵². Así, la ordenación territorial tiene el carácter de ordenamiento superior al urbanismo, de tal manera que se sus determinaciones deben contemplarse y respetarse en los instrumentos urbanísticos⁶⁵³.

Desde el punto de vista europeo, aparte de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983 a la que se refiere la STC 149/1991, la *Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras* (GIZC) en Europa instaba a los Estado Miembros a la adopción de un planteamiento estratégico basado en los siguientes objetivos: (i) protección del medio ambiente costero en términos de ecosistemas; (ii) reconocimiento de la amenaza del cambio climático; (iii) medidas de protección ecológicamente responsables incluidos los núcleos de población y su patrimonio cultural; (iv) posibilidades económicas y laborales sostenibles; (v) un sistema social y cultural operativo; (vi) zonas adecuadas accesibles para el público; (vi) cohesión de las zonas aisladas y (vii) coordinación de todas las actuaciones.

La *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008*, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, (Directiva marco sobre la estrategia marino), se incorporó al derecho interno mediante la *Ley 41/2010, 29 de diciembre, de protección del medio marino*. En el Preámbulo de la Ley se hace referencia a la finalidad de establecer por primera vez

⁶⁵² Vide Juan MARTÍN GARCÍA, «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre y su incidencia en la planificación urbanística. Ordenación del litoral en los planes de los municipios andaluces», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El deslinde del litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p.441.

⁶⁵³ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999, p.373.

«un marco normativo completo que pudiera garantizar la articulación de las actividades humanas en el mar de manera que no se comprometiera la conservación de las características naturales de los ecosistemas marinos, de acuerdo con el enfoque ecosistémico. La presente ley, que incorpora al derecho español la Directiva 2008/56/CE, además engloba la regulación de otros aspectos de la protección del medio marino que hasta ahora no se habían abordado en la legislación estatal. De esta manera, la Ley de Protección del Medio Marino se constituye como el marco general para la planificación del medio marino, con el objetivo de lograr su buen estado ambiental». Hace referencia también el Preámbulo a que la Ley culmina «el mandato de la Constitución, regulando aquellas porciones del dominio público marítimo-terrestre, configuradas como tal, bajo titularidad estatal en su artículo 132.2, estableciendo criterios para la utilización de aquélla, así como para su planificación y protección [...]».

La Ley 41/2010 sustituye los Planes Hidrológicos de Demarcación (PHD) por las Estrategias Marinas y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaboró en 2012 un documento general para las cinco demarcaciones marinas españolas (noratlántica, sudatlántica, Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria)⁶⁵⁴. Por tanto, estas Estrategias «son el principal instrumento de planificación orientado a la consecución del buen estado ambiental del medio marino en la demarcación respectiva y constituyen el marco general al que deberán ajustarse las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente»⁶⁵⁵.

Posteriormente, se aprobó la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo que no incluye la gestión integrada de

⁶⁵⁴ Por Resolución de 11 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2019, por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las estrategias marinas españolas que, como objetivo específico, entre otros, contempla «c) Garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad», dentro del objetivo general de «Lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora». En 2018 se inició el segundo ciclo de las estrategias marinas, con la evaluación del medio marino, la definición de Buen Estado Ambiental y el establecimiento de los objetivos ambientales y se prevé que en 2020 se diseñen los programas de seguimiento y en 2021 los programas de medidas (fuente: https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/estrategias-marinas/eemm_2dociclo.asp; consultada el 19-4-2020).

⁶⁵⁵ Vide Ángel MENÉNDEZ REXACH, «La ordenación del espacio marítimo», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, valencia, 2016, p. 27.

las zonas costeras, pues expresamente indica que «*no afecta a la competencia de los Estados miembros en materia de ordenación territorial, lo que incluye todo sistema de ordenación del espacio terrestre utilizado para ordenar la forma en que debe utilizarse la zona terrestre y costera*». Sin embargo, los nuevos planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) previstos en esta Directiva sí habrán de tenerse en cuenta por el planificador territorial. En la actualidad, un borrador de los POEM, será sometido al trámite de evaluación ambiental estratégica a comienzos del año 2020⁶⁵⁶.

En el derecho interno, ya se trate de la ordenación de los espacios marítimos o de los espacios terrestres del litoral, el problema de la intervención en el planeamiento territorial y urbanístico en este ámbito ha venido siempre de la mano de dos cuestiones controvertidas. A la primera me he referido al principio de esta tesis y no es otra que el ámbito espacial al que la LC denomina *litoral*, pues, cuando el art. 117 LC señala que el Estado informará la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico *que ordene el litoral*, no queda claro a qué espacio delimitado y concreto se está refiriendo⁶⁵⁷ en su proyección hacia el interior; máxime cuando en la Exposición de Motivos de la LC 1988 el legislador menciona la «*orla litoral de una anchura de unos cinco kilómetros*». Esta dificultad ya fue puesta de manifiesto por la STC 149/1991 cuando en su F.J. I.A) decía que en el «*[...] art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral», concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia*». El ámbito territorial al que, en mi opinión, debe referirse la facultad de intervención del Estado en la planificación urbanística y territorial no debe abarcar tierra adentro, por tanto, más allá de la zona de influencia de 500 metros⁶⁵⁸. A no ser que el propio planificador autonómico establezca una anchura superior de la zona de

⁶⁵⁶ Vide <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/ordenacion-del-espacio-maritimo/>; consultada el 19-4-2020).

⁶⁵⁷ Vide Antonio MORENO CÁNOVES, *Régimen Jurídico del Litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, p.186.

⁶⁵⁸ Vide Ángel MENÉNDEZ REXACH, «La ordenación del espacio marítimo», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 24: «*El problema es que ni la LC, ni el TC ni la legislación autonómica definen el litoral. Su delimitación hay que buscarla, empíricamente, en los planes que lo ordenan, que son, casi siempre, planes de ordenación del territorio*».

influencia como, por ejemplo, pretende hacer la C.A. de Cataluña⁶⁵⁹ o Andalucía, en cuanto a la forma de medir la zona de influencia. Si la finalidad de esta facultad de intervención es la protección del DPMT, no tendría sentido ir más allá del límite que la propia LC ha establecido como anchura mínima de influencia de los terrenos colindantes en el litoral, a no ser que, insisto, el planificador territorial autonómico pretenda una protección mayor con referencia al ámbito litoral. El legislador podría haber ido más allá y establecer una zona de influencia mayor o, incluso de 5 kilómetros, como refiere la Exposición de motivos de la Ley, pues «*las políticas públicas de protección del litoral comprenden un ámbito que supera con creces el mínimo de 500 metros tierra adentro definidos por la LC y llegan a proteger –como en el caso de los planes directores urbanísticos del sistema costero (PDUSC)- franjas de hasta dos kilómetros*»⁶⁶⁰. Pero el caso es que ha fijado esa y a ella se debe ajustar el ámbito de participación.

El segundo problema al que se ha enfrentado siempre la intervención en el planeamiento territorial y urbanístico del litoral ha sido es de la desconexión entre el espacio costero y el espacio interior, de tal modo que el DPMT no se ha integrado en el modelo territorial ni se ha resuelto bien dicha desconexión funcional, desde el punto de vista urbanístico, paisajístico, ecológico, etc.⁶⁶¹.

La ordenación del litoral por las CCAA se ha llevado a cabo mediante planes de ordenación del litoral y planes de uso del litoral y las playas (en el caso de Andalucía, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía que fue anulado por Sentencia de 7 de septiembre de 2017, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla). Tam-

⁶⁵⁹ Vide Proyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Cataluña de octubre de 2018.

⁶⁶⁰ Vide Josep M. AGUIRRE I FONT, *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, 2014, p. 51. Este autor defiende que la planificación territorial y urbanística debería definir con precisión para cada tramo de costa que se entiende por litoral y cuál es el ámbito preciso que comprende.

⁶⁶¹ Vide Gonzalo ACOSTA BONO, «Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía», *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997, p.112.

bién los Planes subregionales ordenan territorios litorales. En todos los casos, los planes de las CCAA (a excepción del Plan Territorial Sectorial de Ordenación del Litoral del País Vasco) han ordenado sólo el espacio terrestre y no el espacio marítimo⁶⁶².

Ya me referí en capítulo anterior a la legislación autonómica sobre el litoral y mencioné las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas por Decreto 118/1990, de 17 de abril; documento que suponía la primera acción de planeamiento de las CCAA para proteger el litoral. Estas Directrices se refieren a distintos ámbitos: actuación y coordinación administrativa, planeamiento urbanístico, aprovechamiento de los recursos naturales, turismo y actividades recreativas y, por último, infraestructura portuaria. Todas ellas vinculan a los municipios en cuanto a su planificación urbanística, con el objetivo de detener los procesos de homogeneización urbanística del litoral, evitar el trazado costero de nuevas infraestructuras de transporte, asegurar y organizar el libre acceso a la costa e impedir la privatización de los bienes de dominio público marítimo-terrestre⁶⁶³.

Por su parte, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, inspirado en los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña (PDUSC), tiene como finalidad principal garantizar la preservación de los espacios no urbanizados de la franja costera y evitar el deterioro de su paisaje. El ámbito del Plan coincide con la zona de influencia de 500 metros, aunque medidos, como hace el Proyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Cataluña, desde la línea de dominio público marítimo-terrestre y no desde la ribera del mar, no siempre coincidencia como sabemos. Aunque a esa zona de 500 metros se le añaden unos ámbitos exteriores más al interior, «*necesarios para completar el ecosistema costero, teniendo como límite elementos físicos o barreras tales como caminos, vías pecuarias, límites parcelarios, carreteras o autovías*»⁶⁶⁴ y

⁶⁶² Vide José ZAMORANO WISNES, «La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 89.

⁶⁶³ Vide Juan MARTÍN GARCÍA, «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre y su incidencia en la planificación urbanística. Ordenación del litoral en los planes de los municipios andaluces», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El deslinde del litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p.461.

⁶⁶⁴ Vide José ZAMORANO WISNES, «La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 98-99.

aquellos otros colindantes que sean suelos protegidos por la planificación territorial o se trate de ámbitos de características fisiográficas homogéneas.

Los dos Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña de junio de 2005 y febrero de 2006 tuvieron como finalidad identificar todos los espacios del litoral catalán clasificados como suelo urbanizable no delimitado y suelo no urbanizable para el primer Plan (unas 23.551,93 ha); y como suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado definitivamente para el segundo, con el fin de preservarlos de su desarrollo urbano y «*garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del litoral catalán*»⁶⁶⁵. Los planes establecen unas directrices y condiciones específicas para el desarrollo de estos suelos y todo ello con independencia de cómo estuvieran regulados en el planeamiento urbanístico, creándose, por consiguiente, situaciones que podrían dar lugar a responsabilidad patrimonial.

1.1. La participación del Estado en la planificación urbanística de las CCAA y Administraciones Locales.

La competencia concurrente⁶⁶⁶ sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda corresponde a las CCAA (artículos 148.1.3 y 149.1 de la CE), y ello sin perjuicio de las competencias del Estado para regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, las garantías generales de la expropiación forzosa y el régimen de valoraciones del suelo, los aspectos registrales y la responsabilidad patrimonial de la Administración. La STC 61/1997, de 20 de marzo, diferenció claramente las competencias que tienen el Estado y las CCAA en cuanto al establecimiento del régimen de

⁶⁶⁵ Vide Josep M. AGUIRRE I FONT, *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, Barcelona, 2014, p.269. El citado autor realiza un análisis exhaustivo de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, de su adecuación al planeamiento territorial, al municipal y la posible responsabilidad patrimonial en dichos planes.

⁶⁶⁶ Vide Antonio Alfonso PÉREZ ANDRES, *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo y Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998, pp. 104-110. En el mismo sentido Vide Miguel SÁNCHEZ MORON, «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *Revista de Administración Pública*, 123, septiembre-diciembre de 1990, pp.83-90 y Santiago GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, *Urbanismo y ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005, pp. 114-119.

la propiedad del suelo y de la ordenación urbanística. Así lo expresa la STC 61/1997: *«la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las comunidades autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto».*

En base a este deslinde de competencias en el ámbito litoral, corresponde a la Administración General del Estado emitir informe, con carácter previo y vinculante, en el caso de Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, para comprobar que se respetan las disposiciones de la LC y las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación [art.112.a) LC]. Igualmente, establece el art. 117 LC que, en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

Los planes urbanísticos que afectan de un modo directo en la ordenación del litoral son, lógicamente, los denominados Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (hoy ya solo caben los primeros) y el planeamiento de desarrollo (planes parciales, planes especiales y estudios de detalle). De todas formas, el RGLC 2014 en su art. 222.1 aclara que se habrá de emitir informe por la Administración General del Estado en la tramitación de *«todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sea cual sea su denominación, incluyendo los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle u otros de similar contenido, que incidan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre».*

La tramitación de los informes de la Administración del Estado sobre el planeamiento territorial y urbanístico que afecte u ordene el litoral es regulado en el RGLC 2014 que, en su art. 227.4, establece:

«1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración General del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate, e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la Administración General del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración (artículo 117.1 y 2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que, para la aprobación de cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística, se establecen en la legislación urbanística.

4. Los informes a que se refieren los apartados 1 y 2 se tramitarán en la forma siguiente:

a) La documentación deberá remitirse, en todo caso, al Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, precisando la fase del procedimiento en la que se encuentra el expediente. Se enviará un ejemplar completo del instrumento de ordenación territorial y urbanística objeto del informe, debidamente diligenciado.

En los planos correspondientes deberán estar representadas las líneas de ribera del mar, de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, de servidumbre de protección, de servidumbre de tránsito, de zona de influencia y de servidumbre de acceso al mar, definidas conforme lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio.

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

b) El Servicio Periférico de Costas emitirá el informe cuando se trate de Estudios de Detalle, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano u otros instrumentos de similar contenido.

c) En los demás casos, el Servicio Periférico de Costas elevará el expediente al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para que éste emita el preceptivo informe».

Es decir, se trata de un doble control: con anterioridad a la aprobación inicial del documento de planificación y antes de su aprobación definitiva. Se pretende así evitar los posibles desajustes del documento respecto a la LC en el camino que va entre su aprobación inicial y la definitiva, ya que *«no es adecuado esperar casi al final del procedimiento urbanístico de aprobación para que la administración titular del DPMT realice las advertencias que considere necesarias»*⁶⁶⁷. Lo cierto es que, en la práctica habitual, el informe previo a la aprobación inicial en los casos de planificación municipal se está realizando en momento posterior, es decir, tras la aprobación inicial: Y ello porque se entiende que, hasta que la Administración Local no ha aprueba inicialmente el plan, *«no ha decidido de manera oficial cual pretende que sea su nuevo modelo de*

⁶⁶⁷ Vide Juan MARTÍN GARCÍA, «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre y su incidencia en la planificación urbanística. Ordenación del litoral en los planes de los municipios andaluces», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El deslinde del litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p.497.

*ordenación urbanística»*⁶⁶⁸. MARTÍN GARCÍA incide en las deficiencias que se observan en los planes urbanísticos que tratan el litoral y advierte los siguientes elementos comunes:

«- En la documentación gráfica únicamente se delimita la línea del deslinde del DPMT y la zona de servidumbre de protección. En escasos planes se grafía la zona de influencia.

- No se incorporan ni transcriben en la parte normativa las medidas de protección de obligado cumplimiento por la Ley de Costas.

*- No se concreta la zona de influencia ni se realiza una justificación expresa del cumplimiento de las obligaciones impuestas en este ámbito territorial, de no exceder de la densidad media del suelo urbano del municipio, no crear pantallas arquitectónicas ni acumular volúmenes o, como lo establece la LOUA, evitar la urbanización continua y las pantallas de la edificación»*⁶⁶⁹.

En definitiva, en los documentos de ordenación y planificación urbanística, comúnmente no se plasman las limitaciones ni las determinaciones de protección del litoral, con lo que se hurta de su debido conocimiento a todos los operadores que intervienen en el proceso facilitando así su posible incumplimiento.

El informe al que se refiere el art. 112 de la LC se inserta en un procedimiento administrativo único (aunque la Administración del estado tenga una intervención destacada en el mismo) tramitado por otra Administración Pública⁶⁷⁰ y debe considerarse como un acto de trámite cualificado, dada la importancia que tiene su contenido sobre la resolución final. Para GARCÍA-TREVIJANO⁶⁷¹ no puede calificarse como acto complejo, es decir, como un acto emanado de la concurrencia de dos voluntades distintas la de la Administración solicitante del informe y la de la Administración del Estado que informa. No se trata de un acto complejo porque la intervención de la Administración

⁶⁶⁸ *Ibidem*, pp.497-498.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p.499.

⁶⁷⁰ *Vide* Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado», en *Revista de Administración Pública*, 144, septiembre-diciembre 1997, p. 113.

⁶⁷¹ *Ibidem*, pp. 116-118.

del Estado tiene el alcance limitado referido únicamente a los aspectos del documento que se le traslada que puedan tener incidencia en el DPMT y, porque verdaderamente, y a pesar de que así lo califique el art. 112 de la LC, el informe no tiene estrictamente el carácter de vinculante⁶⁷². Si así lo fuera, el órgano que consulta debería, necesariamente, respetar lo que diga la Administración del Estado, pero lo cierto es que el solicitante –en el caso de que el informe no sea favorable- puede desistir de la aprobación del documento y concluir el procedimiento si este hubiera sido iniciado de oficio. En el caso de que el procedimiento hubiera sido iniciado a instancia de parte, necesariamente sí habrá de concluirlo. De ahí que pueda calificarse al informe de “*quasi-vinculante*” pues sólo vinculará cuando la Administración en realidad pretenda aprobar lo que ha sometido a consulta.

El informe debe referirse a aspectos que tengan relación con las competencias propias del Estado en virtud de sus facultades sobre el DPMT, es decir, «*a los aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre basados en el ejercicio de competencias propias*», tal y como establece el art. 222.2 del RGLC 2014. El apartado 3 del citado artículo 222 señala que el informe será vinculante en los siguientes aspectos:

«a) En los supuestos de las letras a) y d) del apartado 1, cuando el informe proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado.

⁶⁷² Vide STS de 7 de junio de 2001: «1º El carácter vinculante de los informes de la Administración del Estado a que se refiere el art. 112 de la Ley de Costas sólo es constitucionalmente admisible cuando éstos se refieran a asuntos de su propia competencia. 2º Este carácter vinculante, además, se encuentra considerablemente atenuado por lo dispuesto en el art. 117 de la propia Ley. 3º Cuando la Administración del estado entienda que los planes urbanísticos infringen las normas sobre la zona de protección o la zona de influencia podrá sin duda objetarlos, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de la legalidad de las Administraciones Autonómicas, y a ellos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla. 4º Cuando, por el contrario, el informe de la Administración Estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias (incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o de acceso) su voluntad vinculará sin duda a la Administración Autónoma, que habrá de modificar en concordancia los planes y normas de ordenación territorial o urbanística"».

b) En los supuestos de la letra b) del apartado 1, cuando el informe contenga objeciones determinadas por la necesidad de preservar la integridad física de los bienes de dominio público afectados.

c) En los supuestos de la letra c) del apartado 1, cuando el contenido del informe se refiera a los aspectos a que se refiere el artículo 106.1 de este reglamento».

Es decir, que para los casos de planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión y de declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, el carácter vinculante lo será respecto de objeciones que se refieran al ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial (necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización), o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado. Por su parte, para los casos de planes y autorizaciones de vertidos al mar desde tierra el carácter vinculante lo será respecto de objeciones sobre la preservación de la integridad física de los bienes de DPMT afectados, mientras que en el caso de proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las CCAA, ampliación de los existentes o de su zona de servicio y modificación de su configuración exterior, el carácter vinculante lo será solo respecto de lo establecido en el art. 106.1 del RGLC 2014, es decir, de la delimitación del DPMT estatal susceptible de adscripción, usos previstos (incluida la determinación concreta de la superficie y ubicación que vaya a destinarse a los usos autorizados por el artículo 49. 4 de la LC y 105 del RGLC), y medidas necesarias para la protección del dominio público. Por tanto, todas aquellas observaciones u objeciones que pueda hacer en el informe la Administración General del estado y que excedan de lo que antes expuesto y establecido por el art. 222.2 del RGLC 2014, podrán no ser tenidas en cuenta por la Administración solicitante

En el caso de que no se solicite el informe, el acto final aprobatorio será nulo de pleno derecho pues se habría prescindido del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1.e) LPACAP] o, al menos, se habría omitido un trámite esencial. En este sentido se pronuncia la reciente STS de 17 de enero de 2020, Rec. 3665/2017⁶⁷³.

⁶⁷³ Vide STS de 17 de enero de 2020, Rec. 3665/2017, Id Cendoj: 28079130052020100012: «Sobre la cuestión aquí planteada, como ya hemos anticipado, se ha pronunciado esta Sala y Sección en

Si el informe se solicita y se emite de forma desfavorable, el órgano competente de la Administración que lo ha solicitado puede dictar un acto denegatorio del plan o documento sometido a informe o, por el contrario, introducir las modificaciones necesarias para salvar las objeciones señaladas por la Administración del Estado.

En el caso de que el procedimiento hubiera sido iniciado de oficio, si el informe es desfavorable y la Administración solicitante o actuante no considera procedente la modificación del documento para salvar las objeciones, puede aquella dictar un acto denegatorio final, declararlo lesivo, a continuación, y acudir a los tribunales. Sin embargo, cuando el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte y el informe es desfavorable, el órgano competente debe dictar un acto denegatorio que, lógicamente, puede ser impugnado por el interesado ante los tribunales correspondientes. En dicho recurso se puede impugnar de forma concreta el informe desfavorable de la Administración del Estado que obrará en el expediente administrativo y al que, como es obvio, no tuvo posibilidad de alegar el interesado con carácter previo.

Finalmente, si el informe se solicita, pero no se emite en plazo por la Administración del Estado (un mes en el caso de la aprobación inicial de planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión y dos meses para la aprobación definitiva), la Administración solicitante del informe puede proseguir el procedimiento o esperar a que se emita aunque sea fuera de plazo. Si finalmente este informe que se emita fuera de plazo fuera desfavorable y la Administración actuante hubiera aprobado de forma definitiva el documento en cuestión con determinaciones

reciente sentencia nº 1512/18, de 18 de octubre (casación 2621/17), en la que, reproduciendo la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida (de la Sección Segunda de la Sala de Las Palmas de Gran Canaria de 13 de diciembre de 2016), que, a su vez, era reproducción de nuestra sentencia de 13 de septiembre de 2013 (casación 4202/10), y, como respuesta a la cuestión planteada (idéntica a la propuesta en el presente recurso), declaraba como doctrina jurisprudencial que, "atendidas las circunstancias del caso, podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad: el incumplimiento de los arts. 112.a) y 117 de la Ley 22/88 de Costas, en relación con la exigibilidad del informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado respecto de la aprobación de los planes y normas de ordenación territorial o urbanística"». Vide STSJ CANARIAS, Sala de Las Palmas de 11 de febrero de 2019, Rec. 12/2014, Id Cendoj: 35016330022019100114: «Vemos, pues, que el Tribunal Supremo aborda el examen de las consecuencias derivadas de la aprobación definitiva del Plan de Modernización sin contar con el segundo informe - preceptivo y vinculante del artículo 117.2 de la Ley de Costas, y lo hace para rechazar las conclusiones de las partes recurrentes y avalar las de esta Sala de instancia. Se trata, además, de un pronunciamiento que mantiene la doctrina de la propia Sala Tercera que ya se recogía en la sentencia de 13 de diciembre de 2013 en relación con la obligación de que los informes preceptivos y vinculantes exigidos por la legislación sectorial se soliciten e incorporen al Plan en tramitación antes de su aprobación definitiva, y sobre el carácter invalidante de la omisión».

contrarias y de carácter vinculante, la Administración del Estado podrá proceder a im-
pugnar aquel acto en la forma prevista en el art. 119 de la LC y art 228 del RGLC 2014.

1.2. La participación de las CCAA y Administraciones Locales en la planificación urbanística del litoral que lleve a cabo el Estado.

Como ya se ha dejado expuesto, el Estado no tiene competencias sobre las ma-
terias de ordenación del territorio y urbanismo, pero, mediante las prescripciones que
puede dictar para la protección de determinados tramos de costa (art.22 LC), en desa-
rrollo de lo previsto en los artículos 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de la LC, puede
regular, en cierta forma, el uso del litoral.

El RGLC 2014 regula en sus artículos 42 y 43 la aprobación por la Administración
del Estado de estas normas de protección de la siguiente forma:

*«Artículo 42. Disposiciones especiales para la protección de determinados tra-
mos de costa.*

*1. Mediante orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se
dictarán normas para la protección de determinados tramos de costa en desa-
rrollo de lo previsto en los artículos 23, 25, 27.2, 28.1 y 29 de la Ley 22/1988, de
28 de julio. Las órdenes contendrán como anexos los planos y demás informa-
ción que se considere relevante para la identificación del ámbito afectado y, en
general, para asegurar su eficacia.*

*2. La longitud de costa a incluir en las normas deberá referirse, como mínimo, a
una unidad fisiográfica o morfológica relativa a la dinámica litoral o al territorio,
respectivamente, o, en su caso, a uno o varios términos municipales colindantes
completos».*

*«Artículo 43. Consultas previas a las Comunidades autónomas y a los Ayunta-
mientos.*

1. Antes de la aprobación definitiva de las normas a que se refiere el artículo anterior, se someterán a informe de las comunidades autónomas y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten para que los mismos puedan formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación. Cuando se observen discrepancias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las comunidades autónomas y los Ayuntamientos, se abrirá un periodo de consulta entre las tres administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas (artículo 22.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

Transcurrido tres meses sin que se alcance un acuerdo entre las Administraciones afectadas se podrá continuar con la tramitación de la norma.

2. Los informes a que se refiere el apartado anterior serán emitidos en el plazo de un mes».

El alcance de estas normas que puede dictar la Administración del Estado es muy limitado por cuanto, en realidad, son acordadas con las CCAA y Ayuntamientos implicados a través de las consultas previas con éstas y *«porque las normas de protección en la zona colindante a la ribera del mar no establecen determinaciones libres o de oportunidad, sino que se limitan a concretar los efectos de normas contenidas ya en la Ley, bien para dimensionar las distintas zonas de servidumbre (arts. 23.2, 27.2, 28.1, 29 LC), bien —y esto es esencial— para modular el estatuto que la Ley establece sobre la zona de servidumbre de protección. Primero, porque puede suavizar la prohibición de usos que enuncia su artículo 25; en segundo lugar, porque puede definir las condiciones de las autorizaciones que se otorgan en esta franja de territorio, influyendo así en la regulación de los usos permitidos (art. 26.1 LC, en relación con su art. 22)»*⁶⁷⁴. Se echa en falta un trámite de información pública para someter estas normas a alegaciones de propietarios colindantes⁶⁷⁵. Estas normas que puede aprobar la Administración del Estado deben incluirse en el planeamiento pues la Disposición Transitoria Tercera,

⁶⁷⁴ Vide Ignacio BORRAJO INIESTA, «La incidencia de la Ley de Costas en el derecho urbanístico», en *Revista de Administración Pública*, 130, enero-abril, 1993, p.149.

⁶⁷⁵ Vide en este sentido Belén NOGUERA DE LA MUELA, *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p.131 y José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen Jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant, Valencia, 1999, p. 368.

apartado 3, de la LC establece que los nuevos usos y construcciones autorizables deberán «*respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma*». Se ha criticado al respecto que la Disposición Transitoria Tercera, apartado 4 de la LC, que establece que la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la presente Ley deberá adecuarse a estas normas generales y específicas que se aprueben conforme a lo previsto en el artículo 22, supone, en realidad, una evidente restricción a las competencias urbanísticas de las CCAA y Ayuntamientos al desproveer de efectividad a la Disposición Adicional Sexta de la LC⁶⁷⁶ (*Las limitaciones en el uso del suelo, previstas en esta Ley se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos puedan ejercer en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo*). Sin embargo, la STC 149/1991 dejó sentado que «*es evidente que declarada la inconstitucionalidad del art. 34 la adecuación de la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la Ley sólo habrá de producirse, en su caso, a las normas a las que se refiere el art. 22, sin que esa vinculación suponga tampoco menoscabo de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, una vez constatada la constitucionalidad del art. 22 de la Ley*».

El anulado art. 34 de la LC 1988 disponía que la Administración del Estado, «*sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos, dictará las normas generales y las específicas para tramos de costa determinados, sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, con sujeción a lo previsto en esta Ley*». Se preveía que dichas normas incluirían directrices sobre las siguientes materias:

«a) Realización de actuaciones de defensa, regeneración, recuperación, mejora y conservación del dominio público.

b) Prioridades para atender las demandas de utilización, existentes y previsibles, en especial sobre servicios de temporada en playas, vertidos, y extracciones de áridos en la ribera del mar y en los terrenos calificados de dominio público en virtud de los artículos 4 y 5.

⁶⁷⁶ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999, p.370.

- c) *Localización en el dominio público de las infraestructuras e instalaciones, incluyendo las de eliminación de aguas residuales y vertidos al mar.*
- d) *Otorgamiento de concesiones y autorizaciones.*
- e) *Régimen de utilización de las playas, seguridad humana en los lugares de baño y demás condiciones generales sobre uso de aquéllas y sus instalaciones.*
- f) *Adquisición, afectación y desafectación de terrenos».*

La STC 149/1991, que declaró inconstitucional el mencionado art. 34 LC, ya dijo respecto a estas normas que *«ni la salvedad inicial en favor de la competencia propia de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, ni la simple audiencia de unas y otros en el caso de las normas específicas, permiten considerarlas, como era el caso en las previstas en el art. 22 ya analizado, como producto de la voluntad conjunta de las Comunidades Autónomas y el Estado, aunque fuera éste el que tomaba la iniciativa de dictarlas y el que las aprobaba formalmente. Son, por lo tanto, normas estatales no sólo en cuanto a su forma, sino también materialmente en cuanto que es solo el Estado el que determina su contenido».* Y que *«No se trata pues, ni de simples instrucciones de servicio, ni de normas que, dictadas en virtud de competencias específicas del Estado aisladamente consideradas o en conexión con las funciones que a éste impone inexcusablemente el art. 132.2, vienen a condicionar la competencia asumida por las Comunidades Autónomas para la ordenación de su propio territorio, sino de normas que proceden directamente a ordenarlo y que, en consecuencia, invaden las competencias autonómicas».*

La anulación de este artículo por parte del TC impidió que el Estado regulara a través de estas normas planes sobre el DPMT, de tal manera que, no ostentando competencias las CCA sobre el DPMT, paradójicamente, se quedó, sin regulación, limitándose hasta ahora a la ordenación de los servicios de playa. Con la distribución de competencias de los nuevos estatutos de las CCAA la situación ha cambiado en ese aspecto⁶⁷⁷.

⁶⁷⁷ Vide Josep M. AGUIRRE I FONT, *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, Barcelona, 2014, p.79.

2. La Zona de Influencia.

Entre 1987 y 2011, «*el litoral ha sufrido un proceso acelerado de urbanización, a un ritmo medio de más de dos hectáreas cada día en sus primeros 500 metros*»⁶⁷⁸. Una realidad como esta debe hacer pensar en que «*la Administración tiene que armonizar la protección del medio ambiente con el desarrollo [...], actuando de modo puntual y artesano, si fuese posible, pero sin desvirtuar los valores que la ley matriz está obligada a proteger. No existe sintonía entre una práctica administrativa proclive a la promoción de nuevas actuaciones urbanísticas en el entorno inmediato del dominio público marítimo-terrestre y la legalidad de dichas actuaciones*»⁶⁷⁹. Y ese entorno inmediato del DPMT está afectado por lo que la LC denomina *zona de influencia, servidumbre de tránsito y servidumbre de protección* que analizo a continuación como figuras de protección⁶⁸⁰ indirecta del dominio público marítimo-terrestre pues no se trata solo de su defensa a través del deslinde sino también de estos terrenos colindantes.

La Ley de Costas establece o fija una zona de influencia -que no tiene el carácter de servidumbre pues no se impone directamente sobre los inmuebles colindantes-, para la que la ley, según señala la Exposición de Motivos, marca «*[...] determinadas pautas dirigidas al planificador con objeto de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección, o que se acumulen en dicho espacio eventuales compensaciones que puedan considerarse convenientes o útiles en la ordenación urbanística, lo que implica la ventaja añadida de reanimar económicamente una franja más amplia de terrenos*».

Continúa señalando la Exposición de Motivos de la ley que el criterio básico que se utiliza en la norma consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la Ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación

⁶⁷⁸ Vide Pedro GORGOLAS MARTÍN, *El urbanismo andaluz tras la última burbuja inmobiliaria*, Tirant Humanidades, valencia, 2019, p.31.

⁶⁷⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Depuración urbanística del derecho de costas», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, 2016, p.565.

⁶⁸⁰ La STC 149/1991 dice al respecto que «*El art. 30.1 completa el catálogo de medidas para la protección del dominio público marítimo-terrestre [...]*» (F.J. II.3. H).

urbanística. Mientras que, en las zonas urbanas o urbanizables, en las que sí se han consolidado tales derechos de aprovechamiento, las determinaciones sobre la zona de influencia no se aplican y se reduce a 20 metros la anchura de la servidumbre de protección (la misma anchura de la servidumbre de salvamento de la LC de 1969). Y todo ello, dice la ley, con el fin de evitar las indemnizaciones que podrían ser exigidas por los particulares a la Administración Urbanística y para que no sea necesaria una «*revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación*». Sin embargo, en mi opinión, con esta restricción en la aplicación de la servidumbre solo se protege lo existente –ya, de por sí, bastante degradado por ocupaciones indeseadas- y no se puede recuperar lo indebidamente perdido.

Respecto al ámbito de aplicación de la zona, la y D.T. Octava del RGLC 2014 que desarrolla la D.T. Tercera de la LC, establece que las disposiciones contenidas en el título II sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia serán aplicables a los terrenos que, a la entrada en vigor de la LC, estuviesen clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones. Continúa añadiendo que las servidumbres de tránsito y acceso al mar y las demás limitaciones de la propiedad establecidas en el capítulo III del título II serán aplicables, en todo caso, cualquiera que sea la clasificación del suelo.

Como puede verse, las determinaciones establecidas para la zona de influencia sirven básicamente –y de futuro- para los suelos que en 1988 estaban clasificados como no urbanizables o urbanizables no programados, además de aquellos que no eran urbanos en los municipios que no tuvieran planeamiento⁶⁸¹ (salvo que se acredite que en la fecha de entrada en vigor de la citada ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano).

El art. 30 de la LC señala que:

«1. La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será

⁶⁸¹ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009, p. 193.

como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:

a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

2. Para el otorgamiento de las licencias de obra o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requerirá la previa obtención de la autorización de vertido correspondiente».

Los criterios que debe respetar el planificador territorial son compatibles con cualquiera de las clasificaciones del suelo y, por añadidura, «*con las normas de aplicación directa que establece el texto legal, tanto la de adaptación de las construcciones al ambiente (art. 138 LS, que por su parte se refiere expresamente al paisaje marítimo) como a la limitación de alturas (art. 139 LS)*»⁶⁸².

Se exige sólo que esa zona sea «como mínimo» de 500 metros, por lo que el planificador urbanístico puede establecer una anchura superior, pues las pautas dirigidas al planificador sobre esta zona lo son «*sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que promulguen las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, así como de las que adopten las citadas Comunidades y los Ayuntamientos en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo*» (Exposición de Motivos).

En el caso de Andalucía, la Ley de Ordenación Urbanística (LOUA), en su art. 10.1.A.i) estableció la misma anchura (se considera como determinaciones de carácter

⁶⁸² Vide I. BORRAJO INIESTA, «La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico», en *Revista de administración pública*, 130, 1993, p. 135.

estructural de los Planes Generales de Ordenación urbana la «i) *Normativa para la protección y adecuada utilización del litoral con delimitación de la Zona de Influencia, que será como mínimo de quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar, pudiéndose extender ésta en razón a las características del territorio*»).

La anchura de 500 metros se mide desde el «límite interior de la ribera del mar» según dispone el artículo. Sin embargo, en el Proyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Cataluña de octubre de 2018, a diferencia del artículo 30 de la Ley de Costas, en su artículo 2.b), delimita la franja de 500 metros de ancho de la zona de influencia a partir del deslinde del dominio público marítimo terrestre y, según el Informe Jurídico Final de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Departamento del Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, emitido en septiembre de 2017, esta forma de medición de la zona de influencia lo es «*en coherencia con el ámbito territorial de aplicación del plan director urbanístico del sistema costero de Cataluña vigente (art. 4.1 PDUSC), lo cual es compatible con la regulación de mínimos de la legislación estatal, dado que la superficie de la zona de influencia delimitada a partir del deslinde siempre será superior a la delimitada a partir del límite interior de la ribera del mar*». Es decir, que esa forma de medir los 500 metros respeta a juicio del legislador catalán el mínimo establecido en la LC.

El primero de los criterios a tener en cuenta por el planificador urbanístico es el de que se prevean reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito en los tramos con playa y con acceso de tráfico rodado. Respecto de este criterio la STC 149/1991 ya dijo que «[...] *tiene sin duda la finalidad de prevenir la ocupación ocasional de la zona reservada a la servidumbre de tránsito en épocas de gran afluencia a las playas y puede entenderse justificado por la voluntad de conjugar el libre acceso público a la zona marítimo-terrestre con la necesidad de mantener permanentemente expedita la zona reservada a la servidumbre de tránsito*».

De este criterio a) del art. 30.1 LC, según MORENO CANOVES, se deduce lo siguiente⁶⁸³:

⁶⁸³ Vide A. MORENO CANOVES, *Régimen Jurídico del Litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 178.

«a) Que la previsión de aparcamientos no es obligatoria en tramos que carezcan de playa.

b) Que tal previsión es también potestativa en aquellos sectores que, aun contando con playa, carecieren de acceso de tráfico rodado.

c) La determinación consistente en que la previsión de aparcamientos ha de hacerse «fuera de la zona de servidumbre de tránsito» constituye una ociosa redundancia toda vez que la propia definición de tal servidumbre impone dejar la zona a la que afecta «permanentemente expedita».

d) «Garantizar el estacionamiento», es expresión utilizada por la Ley que constituye simple desiderátum al que no cabe atribuir eficacia normativa alguna. Y ello afirmamos por cuanto difícil ha de resultar al ordenador territorial y urbanístico realizar previsiones que alcance a «garantizar» el aparcamiento de vehículos, cuando es lo cierto que la evolución futura de su número, al igual que las apertencias de sus usuarios de desplazarse hacia el mar, son magnitudes no cognoscibles».

El criterio b) del art. 30.1, se refiere a que las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística y se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo, entendiéndose por densidad de edificación la edificabilidad definida en el planeamiento para los terrenos incluidos en la zona (art. 59.1.b. RGLC 2014).

El criterio obedece, según el TC, no a la protección de la integridad física del demanio, sino a la preservación de sus características naturales, sobre todo la de sus valores paisajísticos. Finalidad esta que puede ser asumida legítimamente por el legislador estatal pues el paisaje natural forma parte de la protección del medio ambiente que el art. 149.1.23 de la CE le otorga en cuanto a su legislación básica.

La previsión de adaptación de las construcciones existentes en la zona de influencia a *lo establecido en la legislación urbanística* deviene en realidad inútil, como

ha señalado parte de la doctrina⁶⁸⁴. Aunque para otros⁶⁸⁵, habría que interpretarla en el sentido de que aquellas construcciones no quedaban fuera de ordenación, ni debían ser demolidas para cumplir con el precepto, sino que los planes urbanísticos habidos tras la LC, necesariamente, tenían que prever esa adaptación, no elevando, por ejemplo, la densidad de edificación si sobrepasaba la media establecida en el art.30.2.b) LC, disminuyéndola para ajustarla, o estableciendo *«previsiones adicionales para evitar la formación de pantallas y la acumulación de volúmenes»*.

En el caso de Andalucía, la LOUA trasladó las determinaciones del art.30 LC a su art. 17.7 que establece que en la Zona de Influencia del Litoral se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la Zona de Servidumbre de Protección. Lógicamente ha de entenderse que se trata de aquellos suelos que no estuvieran en curso de ejecución a la entrada en vigor de la LOUA.

La necesidad y carácter vinculante de los informes de la Administración del Estado a los que hacen mención los artículos 112 y 117 de la LC fue precisado por la TC 149/91, y a su tenor, el Tribunal Supremo ya dijo que *«Cuando la Administración del estado entienda que los planes urbanísticos infringen las normas sobre la zona de protección o la zona de influencia podrá sin duda objetarlos, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de la legalidad de las Administraciones Autonómicas, y a ellos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla»* (STS de 7-6- 01). Y posteriormente, la STS de 7 de julio de 2011 declara que *«Por otra parte, no son asumibles las consecuencias que pretende derivar la recurrente de la doctrina constitucional contenida en la STC 149/1991, de 4 de julio referida a los artículos 112.a / y 117 de la Ley de Costas y al carácter de los informes de la Administración del Estado sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Sucede que en el caso examinado la determinación urbanística controvertida no se refiere a las zonas de servidumbre o de influencia, cuyo control corres-*

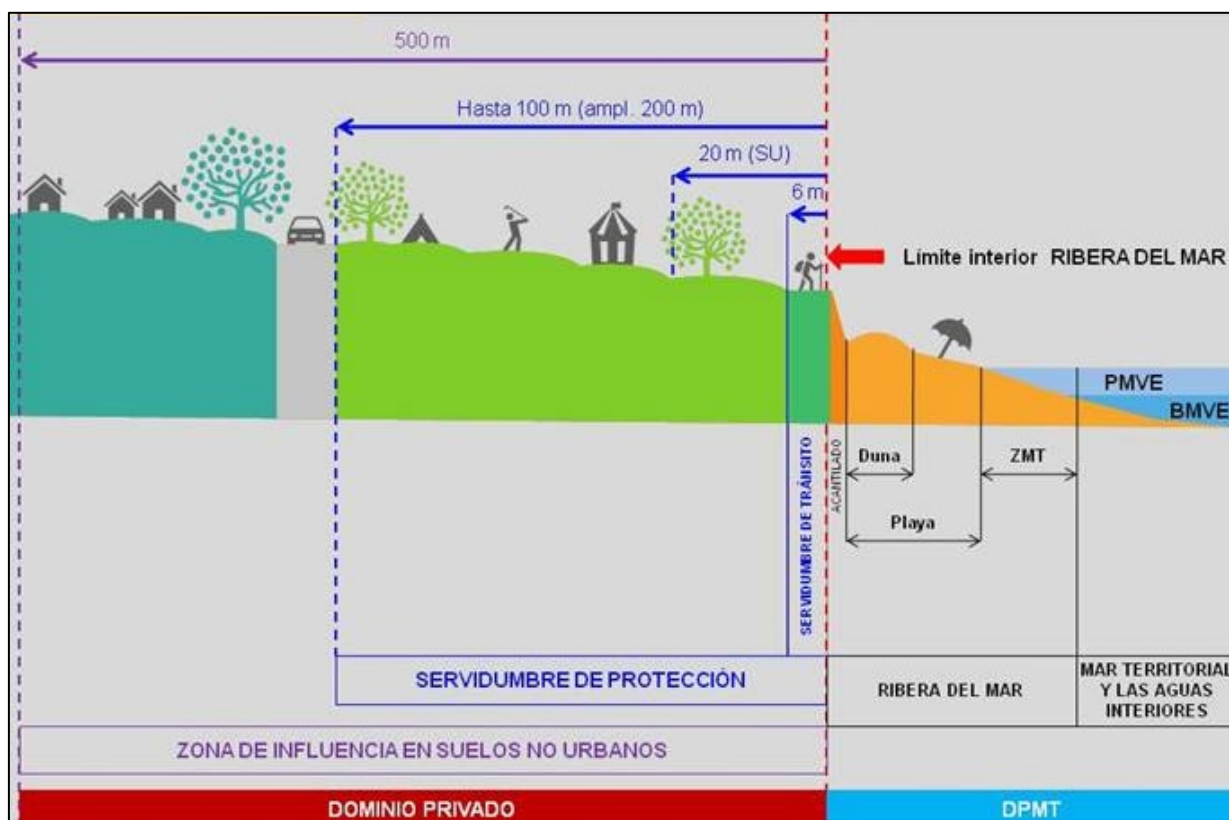
⁶⁸⁴ *Ibidem*, p.178.

⁶⁸⁵ *Vide* M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009, p .196.

ponde a las Comunidades Autónomas que tengan transferida dicha competencia, supuestos en los que las eventuales objeciones del Estado no son vinculantes, sino a la zona marítimo-terrestre de dominio público estatal, en cuyo caso la Administración del Estado ejerce facultades inherentes a la titularidad estatal y sí vincula, como aquí ocurre, al planificador urbanístico».

Por último, y respecto a régimen sancionador, la LC no establece un tipo sancionador propiamente por actos sobre la zona de influencia, sino que expresamente se remite sólo a las infracciones que afectan a la servidumbre de protección, de tránsito y acceso al mar. No obstante, sí se refiere a la zona de influencia de forma expresa el art. 165.1.k) del RGLC 2014, que establece como causa de declaración de caducidad de autorizaciones y concesiones: la «*obstaculización del ejercicio de las servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público o la aplicación de las limitaciones establecidas sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia*».

Por su parte, la LOUA, en el art. 207.4.C.a), establece como infracción muy grave en relación con la zona de influencia «*C. Las tipificadas como graves en el apartado anterior, cuando afecten a: [...] a. Suelos no urbanizables de especial protección o incluidos en la zona de influencia del litoral*».



Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/conociendo-litoral/zonas-litorales-espanolas/clasificacion-legal/litoral-en-legislacion.aspx>.

3. La servidumbre de protección.

La segunda medida de protección del DPMT es, en mi opinión, una medida de defensa indirecta – la más importante-, pues se materializa a través de las limitaciones a las que están sometidos los terrenos inmediatamente colindantes con el demanio marítimo. Esa colindancia entre DPMT y dominio privado implica una ingente cantidad de relaciones de todo tipo cuya regulación legal se hizo mediante la LC de 1988, su Reglamento de 1989 y, posteriormente, por el RGLC 2014.

Históricamente, hasta la Ley de Aguas de 1866 no se produce la primera regulación de estos terrenos colindantes con el dominio público. La Exposición de Motivos de dicha Ley decía que la zona contigua a las playas, de 20 varas de ancho (16,70 metros), que antes de la ley se consideraba pública, ahora era sustituida por las denominadas servidumbres de salvamento (art. 9) y vigilancia litoral (art. 10), cuya suma

alcanzaba los 20 metros «*contados tierra adentro desde el límite interior de la playa*» y su finalidad era proteger el interés de «*la navegación en caso de naufragios*» y la vigilancia de las costas a efectos fiscales. Es de ver cómo estas limitaciones no se crearon para proteger el DPMT ni su libre uso, sino como medida de fomento de la agricultura, «*sin necesidad de condenar a perpetua esterilidad terrenos que en algunas comarcas son susceptibles de cultivo*» decía la Exposición de Motivos.

La Ley de Puertos de 1880 también estableció las servidumbres de salvamento y de vigilancia sobre los terrenos colindantes, aunque medidas desde el mar, de manera que podían recaer dentro de la zona marítimo-terrestre (la salvaguarda que establecía la Ley de «*los derechos que correspondan a los particulares*» y esta posibilidad de inexistencia de servidumbre dio lugar, como ya dije anteriormente numerosos "enclaves privados" en la zmt). Las servidumbres de salvamento y vigilancia (20 m y 6 m respectivamente) establecidas por la LC 1969 se medían a partir de la línea de zmt y en salvamento los propietarios podían levantar «*edificios agrícolas y casas de recreo*»⁶⁸⁶. Gracias a esta permisividad, se autorizaron construcciones en servidumbre, respetando tan solo los 6 m de la servidumbre de vigilancia, y no en todos los casos como puede verse a continuación a modo de ejemplo.

La servidumbre de protección incorporada en la LC de 1988 sustituye a la anterior servidumbre de salvamento y se inspiró en la prohibición de edificación de los primeros 100 metros que había establecido la Ley del Litoral de Francia aprobada en 1986⁶⁸⁷.

⁶⁸⁶ Vide Federico VIVAS PUIG, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del Poniente almeriense», *Revista de Estudios Geográficos Paralelo 37º*, 19, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2007: «No obstante, para esto último debía contarse con el consentimiento del gobernador de la provincia, que a su vez oiría las consideraciones del Comandante de Marina y el Ingeniero de Obras Públicas del Ministerio de Fomento. El rosario de viviendas que actualmente existen dentro de la Z.M.T. evidencia claramente la permisividad de la Administración a la hora de edificar junto al mar. En la de salvamento quedaban expresamente prohibidas las edificaciones sin autorización (art. 4.5). No obstante, se abría la posibilidad de tramitar la preceptiva licencia y ello generó las conocidas e innumerables "dispensas" a las que se acogieron los particulares para edificar en el litoral (Viciana, 2001)».

⁶⁸⁷ Vide Josep M. AGUIRRE I FONT, *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, 2014, p. 60.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO
 Dirección General de Puertos y Costas
 Tercera Jefatura Regional de Costas y Puertos
 Plaza de José Antonio, 6-3.
MÁLAGA

Málaga, de 24 SET. 1980 de 19 80

S/N. N/R. **5-AL-61**

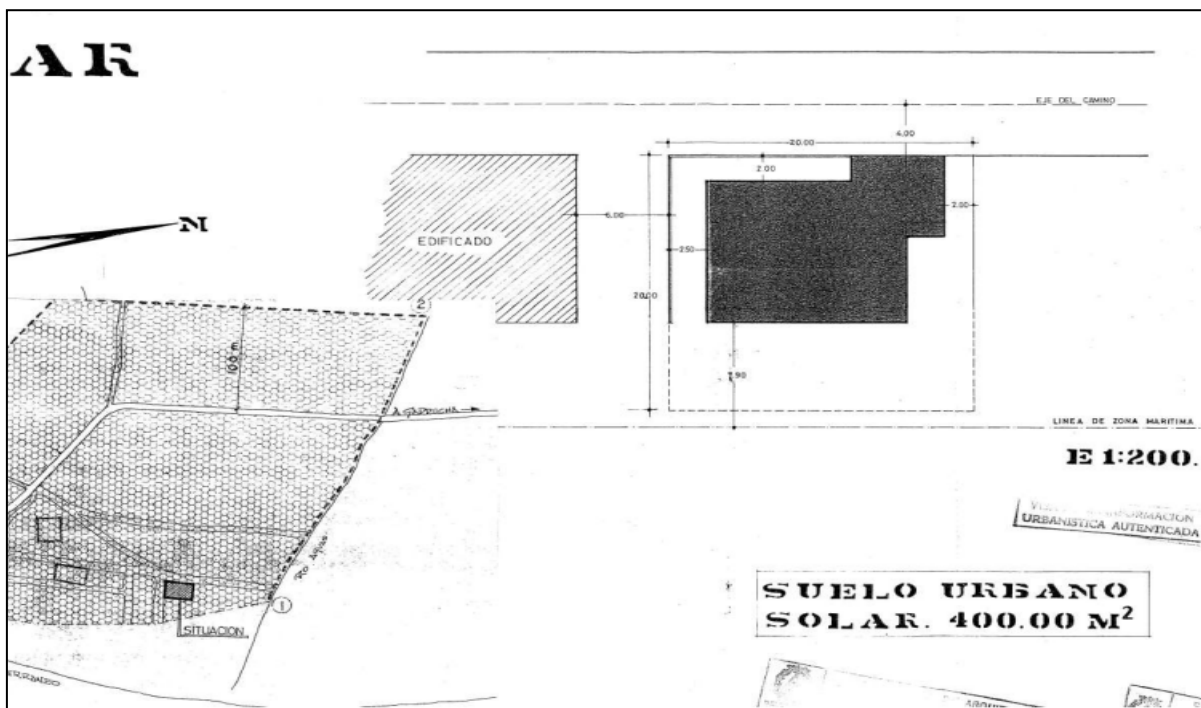
Destinatario:

Sr. D. [REDACTED]
 Ayuntamiento de
MOJÁCAR ((Almería))

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS
 Dirección Gral. de Puertos y S. M.
24 SET. 1980
 3.ª JEFATURA REGIONAL DE
 COSTAS Y PUERTOS - MÁLAGA
 SALIDA N.º 2795

ASUNTO = **Autorización para construir una vivienda unifamiliar en el paraje de La Mata, t.m. de Mojácar.**

En relación con su escrito de 6 de junio del corriente año, solicitando la autorización referenciada en el asunto; vistos los informes emitidos por la Comandancia Militar de Marina de Cartagena, por la Delegación Provincial de la Secretaría de Estado de Turismo de Almería y por el Ayuntamiento de Mojácar, esta Jefatura Regional ha resuelto: **AUTORIZAR** la construcción de una vivienda en el paraje de Las Matas, del t.m. de Mojácar (Almería), conforme al siguiente condicionado:



Autorización para construir vivienda en servidumbre en T.M. Mojácar (Almería) y plano adjunto a la solicitud. Puede comprobarse cómo sólo se exigía el retranqueo de los 6 metros de servidumbre de vigilancia. Fuente: archivos del doctorando.

La Exposición de Motivos de la Ley de Costas de 1988 justificaba la implantación de las limitaciones a los terrenos colindantes señalando que (F.J.1.C/): «[...] *la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación*» [...] *en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988(fundamento jurídico 18). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas"».*

En la misma sentencia, partiendo de la naturaleza y características de la zona marítimo-terrestre y reiterando su función social prevista en la Carta Europea del Litoral, el Tribunal Constitucional señala:

«[...] para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos [...]. Estas finalidades que ampara el art. 45 C. E. no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades

del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras. Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo. En lo que toca a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la C.E. Entre éstas, y aparte otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos (así las enunciadas en los párrafos 4.º, 8.º, 13.º, 20.º, 21.º ó 24.º del citado art. 149.1 C.E.), son dos los títulos competenciales, por así decir generales, a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución el problema que plantea la antes mencionada articulación.

El primero de tales títulos es el enunciado en el art. 149.1.1, que 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 C.E.), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, cuya importancia a estos efectos ya ha sido señalada antes con referencia a la Carta Europea del Litoral. No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado art. 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. De otro lado, 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, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la C.E. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no

quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse [...]».

La mencionada STC 149/1991, en relación con las servidumbres legales, hace unas consideraciones de carácter general en las que dice (F.J.3.D/): «[...] Es evidente que la protección de los bienes que integran este dominio, la preservación de sus características propias y el aseguramiento del libre acceso público a ellas no puede alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del medioambiente y limitando, de uno u otro modo, la libre disponibilidad sobre los terrenos colindantes, una limitación que, por lo demás, sólo el Estado puede imponer de modo general (art. 149.1.8.º C.E.), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles que posean fondos en esos terrenos, según ya dijimos, acerca de una norma análoga, en la STC 227/1988 y cuyo carácter básico no necesita explicitación alguna por inferirse naturalmente de su contenido y su generalidad».

Sobre la naturaleza jurídica de la servidumbre de protección la doctrina no es unánime. Como ya dije en trabajos anteriores⁶⁸⁸, las intervenciones legales sobre el derecho de propiedad suscitan innumerables discusiones doctrinales que en el caso de las servidumbres administrativas conviene abordar siquiera sea de forma sucinta.

El derecho de propiedad no se ejerce de forma ilimitada, sino que, como el resto de derechos, la ley modula su contenido y alcance, distinguiendo servidumbre, *límites o limitaciones* de la propiedad. Los límites definen los contornos del derecho de propiedad y aseguran, de forma constante y actual «*la legítima pretensión de que el derecho no se salga de la órbita jurídica que le corresponde para invadir la ajena*»⁶⁸⁹. Por el contrario, las limitaciones son restricciones externas que disminuyen precisamente los

⁶⁸⁸ Vide José María CAMPOS DAROCA y Federico VIVAS PUIG, “Justiprecio y expropiación forzosa. Valoraciones, tratamiento procesal, sustantivo y tributario”, opus cit. Vide Federico VIVAS PUIG, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del poniente almeriense» en *Revista de Estudios Geográficos Paralelo 37º*, 19, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2007.

⁶⁸⁹ Vide Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, *Las Servidumbres Administrativas (Delimitación conceptual, Naturaleza, Clases y Régimen Jurídico)*, Lex Nova, 2003, p.78.

límites del derecho que necesitan de un acto específico y exigen prueba de su existencia. La genuina servidumbre debe encuadrarse dentro de la categoría de limitaciones del derecho de propiedad. El Código Civil define la servidumbre en su art. 530 como «*un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño*», mientras que el art. 536 dice que las servidumbres «*se establecen por la ley o por la voluntad de los propietarios. Aquéllas se llaman legales y éstas voluntarias*». Por consiguiente, podría decirse que las servidumbres establecidas en la LC son servidumbres legales, estricto sensu, ya que tienen «*por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares*» (art. 549 CC). Sin embargo, no ha sido pacífico encuadrar a las servidumbres administrativas dentro de la categoría establecida en el Código Civil ya que bien pueden encuadrarse también dentro de las *delimitaciones* del derecho de propiedad por razón de su función social. Y es que las leyes que regulan la adecuación al interés público de la propiedad privada, indistintamente, han utilizado los términos servidumbres y limitaciones, creando confusión conceptual pues habrá lugar a la consiguiente indemnización por la afección de la propiedad dependiendo del uso de uno u otro concepto⁶⁹⁰.

Ya expuse en su día que «*La confusión ha surgido de la evidente privatización del Derecho Administrativo que ha supuesto la extracción por parte del legislador de figuras del Derecho civil – como la servidumbre – para su adecuación al Derecho público. El legislador en su momento tomó prestado del derecho privado la institución de la servidumbre adaptándola a la nueva concepción del derecho de propiedad como derecho limitado en su ejercicio por su función social*». En ese sentido, las verdaderas servidumbres administrativas son aquéllas que imponen un derecho real sobre una propiedad particular, mermando la facultad de uso exclusivo del titular, en razón de una causa de utilidad pública y dando derecho a aquel titular a recibir una compensación económica por esa merma⁶⁹¹. Por lo tanto, suponen una expropiación parcial de las facultades del dominio y, como tal supuesto expropiatorio, tienen cabida en el art. 1 de la LEF; deben

⁶⁹⁰ La Ley de Aguas de 1866, artículos 8 y siguientes, estableció una servidumbre de salvamento que comprendía una zona de 20 metros tierra adentro desde el límite interior de la playa. Esta servidumbre no daba lugar a indemnización, excepción hecha de los daños que sufriese la propiedad en caso de salvamento y hasta donde alcanzase el valor de las cosas salvadas.

⁶⁹¹ Vide Federico VIVAS PUIG, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del Poniente almeriense», *Revista de Estudios Geográficos Paralelo 37º*, 19, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2007, p.188.

estar previstas en la ley y necesitan de un acto posterior para hacerlas surgir en concreto (por ejemplo, un acto administrativo de concreción, un contrato o convenio e, incluso la prescripción adquisitiva)⁶⁹². Al contrario que aquellas, las limitaciones no dan derecho al titular a recibir compensación económica alguna por la merma del derecho de propiedad, se constituyen únicamente por su configuración *ex lege* sin necesidad de ningún acto posterior y no son disponibles ni dispensables.

La Ley de Costas de 1988 da lugar a esa confusión terminológica antes denunciada desde la propia Exposición de Motivos, donde se indica que se establecen en la Ley «*una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes [...]*», para más adelante utilizar el término “*servidumbre*” al señalar que la anterior servidumbre de salvamento cambia su denominación por la de “protección” en consonancia con la finalidad específica que justifica su existencia, ya que «*la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales por la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación*».

La LC denomina el Título II como “*Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre*” de forma acertada, pues no todas las limitaciones previstas en el texto legal pueden considerarse como verdaderas servidumbres administrativas y la expresión utilizada puede englobar tanto a servidumbres como a delimitaciones. En este sentido PÉREZ GÁLVEZ explica la confusión terminológica si se considera «*que entre las limitaciones de la propiedad (como género) se encuentran las servidumbres, cuya consecuencia inmediata es la delimitación del régimen jurídico del derecho de propiedad*».

⁶⁹² Vide STS de 12 de julio de 2006, Rec. 3729/1999, Id Cendoj: 28079110012006100738: «*En efecto, no se trata de una limitación que afecte a todos los predios que se hallen en una determinada situación, sino que su imposición exige la existencia de un acto especial de carácter administrativo, sin que a esta calificación se oponga el que se trate de una servidumbre forzosa. En este sentido procede estimar el motivo y declarar que nos encontramos ante una servidumbre administrativa y no ante una limitación del dominio, como se declaró en ambas instancias*».

de terrenos privados. El RC 2014 rotula el título II del siguiente modo: «Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre», y parece confirmar esta hipótesis⁶⁹³.

El artículo 21 de la Ley sí diferencia entre servidumbres y limitaciones al señalar: «1. A efectos de lo previsto en el artículo anterior, los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción. Las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso». Más adelante se concreta esta diferenciación al dividir las, a su vez, en «Servidumbres Legales» (Capítulo II), «Otras limitaciones de la propiedad» (Capítulo III) y «Zona de Influencia» (Capítulo IV). No obstante, entiendo como un error que se califique de servidumbres administrativas a las zonas de protección y de tránsito⁶⁹⁴ ya que el establecimiento de dichas zonas no genera derecho a indemnización, salvo los daños que se ocasionen por las ocupaciones temporales para depósito de materiales y salvamento (art.24.2 LC y art.45.2 RGLC 2014). A mi entender, la zona de “servidumbre de acceso al mar” sí puede considerarse servidumbre propiamente dicha pues el art.28.3 de la LC establece que “Se declaran de utilidad pública a efectos de la expropiación o de la imposición de la servidumbre de paso por la Administración del Estado, los terrenos necesarios para la realización o

⁶⁹³ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) El nuevo derecho de costas, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.384; «Servidumbre de protección en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013 y vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Protección del litoral y desarrollo urbano sostenible: facultades de control, seguimiento y evaluación», en CASTILLO BLANCO, Federico (Dir.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Pamplona, 2014; así como Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Obra nueva y reformas en construcciones ubicadas parcialmente en la servidumbre de protección (interpretación de la disposición transitoria décimocuarta del reglamento general de costas)», en VAQUER CABALLERÍA, Marcos, MORENO MOLINA, Ángel Manuel y Descalzo González, Antonio (Coordinadores), *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

⁶⁹⁴ La STS de 6 de julio de 1989 (Ar. 5690) califica a estas zonas de «verdaderos límites institucionales del dominio, que tiene su razón en función del interés común – público- y son de indudable conveniencia o utilidad social (...) de modo que afectan y delimitan el contenido del derecho de propiedad (...) porque su configuración tiene un valor ex lege que (...) tiene su razón de ser en un interés común y en la utilidad social de las mismas, interés y utilidad que se manifiesta y surgen cuando se presentan las circunstancias eventuales que las condicionan y establecen, sin que ello suponga desconocer la relación jurídico-privada que se deriva de una titularidad dominical, pues lo que hace la norma es perfilar y definir el contenido de ese derecho en razón a la función social que por las circunstancias singulares de ubicación o de las características de un bien se establecen en base a ese interés general».

modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos, no incluidos en el apartado anterior". Y por tanto, en estos casos sí hay una merma del derecho de propiedad, la servidumbre está prevista y se constituye ex lege y necesita de un acto posterior para hacerla surgir.

La STC 149/1991, al declarar constitucional la Disposición Transitoria Tercera de la LC ya señaló al respecto de la justificación de ausencia de indemnización por la imposición de estas "servidumbres" que *«la fijación y la regulación de las limitaciones a las propiedades colindantes al dominio público marítimo-terrestre que por razón de la protección de éste y del medio ambiente se establecen en el Título II de la Ley, aparecen plenamente justificadas constitucionalmente (art. 33.2 CE) y por ello, y de acuerdo con la ya dicho en el apartado A) de este fundamento, no pueden ser consideradas como expropiaciones stricto sensu»*. Así las cosas, si no tienen la cualidad de supuestos expropiatorios no son genuinas servidumbres administrativas⁶⁹⁵. En definitiva, cabe concluir que la zona de *servidumbre de protección* no es una verdadera servidumbre (*iura in re aliena*), sino una limitación del derecho de propiedad relacionada con los fines que han de cumplir los bienes de DPMT⁶⁹⁶ y que, en momentos puntuales, puede convertirse en servidumbre pública como ocurre en el caso de ocupación temporal de los terrenos situados en dicha zona para el salvamento marítimo y depósito temporal de materiales arrojados por el mar, todo ello con derecho a indemnización (art. 24.2 LC).

La competencia que el art.149.1. de la CE reserva al Estado permite la imposición de estas limitaciones, tal y como señaló la STC 149/1991: *«[...] el Estado está*

⁶⁹⁵ Vide Federico VIVAS PUIG, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del Poniente almeriense», *Revista de Estudios Geográficos Paralelo 37º*, 19, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2007, pp. 191-192: *«Resulta cuanto menos curioso que el establecimiento de la servidumbre de protección suponga una sustracción parcial del ius aedificandi de las propiedades colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (prohibición de "las edificaciones destinadas a residencia o habitación"; art. 25.1.a) de la L.C.) y, sin embargo, no esté prevista la indemnización. Ha sido jurisprudencia consolidada la que ha señalado la procedencia de la indemnización expropiatoria por la limitación de edificar en las propiedades contiguas a las carreteras (art. 25.1 de la vigente Ley de Carreteras de 1988) en el caso de que el propietario no pueda concentrar el aprovechamiento urbanístico correspondiente en el resto de su finca no afectada por la línea límite de edificación. Estas mismas circunstancias pueden darse en los terrenos comprendidos dentro de la zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas y, sin embargo, la legislación sectorial no prevé mecanismo indemnizatorio alguno»*. (STS de 20 de enero de 1999, Ar.1080, STS de 12 de noviembre de 1998, Ar. 9462, STS de 12 de mayo de 1996, Ar. 4359 y STS de 7 de abril de 2001, Ar. 5757.

⁶⁹⁶ Vide J.R. CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 631.

habilitado para establecer esas limitaciones, sea como titular del demanio, sea en uso de la competencia para establecer la legislación básica sobre medio ambiente, y tanto en uno como en otro caso, en cuanto que la determinación concreta, aunque general, remitida al Reglamento para desarrollo y aplicación de la Ley, constituye un complemento necesario de ésta, no puede hacerse a esa habilitación a la Administración objeción alguna desde la perspectiva constitucional». Más adelante, la STC 149/1991, cuando examina las competencias estatales previstas en el epígrafe b) del artículo 110.b) de la LC vuelve a declarar legítima la delimitación de la servidumbre de protección: *«[...] La llamada servidumbre de protección, cuyo establecimiento hemos considerado legítimo como instrumento de protección del medio ambiente costero, ha de ser considerada en consecuencia como una institución inscrita, en lo que toca a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro de este ámbito material en el que corresponde a las Comunidades Autónomas además de desarrollar, en su caso, la legislación del Estado o complementaria mediante medidas adicionales, la ejecución. El otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección, en cuanto requeridas por la normativa que disciplina esta servidumbre, corresponde en consecuencia, como actividad ejecutiva, a las Comunidades Autónomas, según dijimos ya, al pronunciarnos sobre el art. 26, en el fundamento 3, D, d)» (fundamento jurídico 7.A)».* De ahí que para la correcta y efectiva puesta en práctica de esta servidumbre se necesita de la voluntad de la Administración urbanística que resulta *«fundamental para dejar sin efecto o propiciar la aplicación efectiva de cambios legales que dependen de la misma»*⁶⁹⁷.

En cuanto a la delimitación de la anchura de la servidumbre de protección, la competencia se atribuye al Estado, al formar parte del contenido del deslinde. Es en ese acto cuando el Estado realiza la delimitación de la servidumbre y, puesto que es competente para el deslinde, lo es también para la delimitación de la servidumbre. Así lo expresa la STS de 28 de diciembre de 2010, Rec. 5306/2006:

«La delimitación de la zona de servidumbre de protección forma parte del contenido del deslinde, por lo que la aprobación de éste debe contener la definición de tal servidumbre. Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 12.5 y 23

⁶⁹⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dor.) El nuevo derecho de costas, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.390.

de la Ley de Costas, el segundo de los cuales fija en 100 metros la anchura ordinaria de la servidumbre de protección, y en su apartado 2 determina que la extensión de la servidumbre "[...] podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente". Es decir, es necesario el acuerdo entre las distintas administraciones cuando se trata de ampliar la extensión de la servidumbre más allá de los 100 metros que constituyen su anchura ordinaria. Por lo demás, de lo dispuesto en los artículos 19.3 y 26 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, se desprende con toda claridad que la fijación de la zona de servidumbre forma parte del contenido del acto aprobatorio del deslinde. Así, el artículo 19.3 establece que el plano que fija el límite del dominio público mediante una línea poligonal, además, "[...] señalará siempre el límite interior de la zona de servidumbre de protección"; y el artículo 26.1 del mismo Reglamento determina que la Orden de aprobación del deslinde deberá reflejar con precisión no sólo el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél, sino también "[...] la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes".

Aparte de esas disposiciones legales y reglamentarias que acabamos de reseñar, la afirmación de que la delimitación de la zona de servidumbre forma parte del contenido del acto de deslinde es consecuencia de los principios que inspiran la Ley de Costas y del objetivo al que obedece tal servidumbre, pues la primera finalidad que ha de perseguir la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre, como así previene el artículo 2.a) de la Ley 22/1988, aparte de determinar el dominio público marítimo-terrestre, consiste en "asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias", siendo definido el contenido de esta función protectora en el artículo 20 al indicar que "comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones, en los términos de la presente Ley", a cuyo fin el artículo 22.1 dispone que "...los terrenos colindantes con el dominio público

marítimo- terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente Título"».

La Disposición Transitoria Tercera de la LC prevé un régimen transitorio en la aplicación de la servidumbre de protección y de las limitaciones previstas en la zona de influencia. Ello supone, como dijo la STC 149/1991, *«incidir en las situaciones urbanísticas preexistentes de los terrenos sobre los que aquellas recaen, afectando de esa forma a las competencias de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en la materia de urbanismo»*. Este régimen diferencia las situaciones en función de la clasificación del suelo existente a la entrada en vigor de la LC y, a su vez, de la existencia o no de planes parciales aprobados definitivamente o no y, en su caso, de la fecha de su aprobación y de su ejecución (apartados 1, 2 y 3). Esta transitoriedad en la aplicación - continúa señalando la STC 149/1991-, *«garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad»*. Pues, si el Estado no procediese a *«fijar los criterios a los que transitoriamente, en atención al planeamiento y circunstancias urbanísticas preexistentes en cada caso, deba acomodarse y ajustarse la aplicación de dichas limitaciones»* resulta obvio que no quedaría asegurada la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el art. 33.1 de la C.E.

El art. 23.1 LC establece como regla general una franja de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. Esta regla general fue tachada de carente de toda racionalidad al fijar una anchura uniforme, y al respecto el Tribunal Constitucional en su tan citada STC 149/1991 respondió (F.J.3.D/.a) así: *«[...] éste es el modo tradicional de establecer la delimitación de la zona de servidumbre contigua a la marítimo-terrestre, con independencia de cuál sea la anchura que a la misma se asigna, ignora también el hecho de que, dado el procedimiento seguido para determinar el límite interior de la ribera del mar, esta supuesta carencia de racionalidad no existe y que, de otro lado, éste es seguramente el procedimiento más eficaz para asegurarla igualdad en el contenido del derecho de propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre. El problema, en todo análogo al que planteaba el art. 6 .b), de la Ley 29/1985, de Aguas, ha de recibir, en resumen, la misma respuesta que a éste dimos en STC227/1988, fundamento jurídico 20 [...]»*.

Añade el art. 23, en su apartado 2 que *«La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate»*. Añade también el art. 22.1 LC que la Administración del Estado *«dictará normas para la protección de determinados tramos de costa, en desarrollo de lo previsto en los artículos 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de esta Ley»*. Se trata pues de una obligación («dictará») y no de una potestad para la Administración cuando se trate de la protección de esos tramos. A tal fin, el art. 42.1. RGLC 2014 establece que *«Mediante orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se dictarán (vuelve a establecerse la obligación) normas para la protección de determinados tramos de costa en desarrollo de lo previsto en los artículos 23, 25, 27.2, 28.1 y 29 de la Ley 22/1988, de 28 de julio. Las órdenes contendrán como anexos los planos y demás información que se considere relevante para la identificación del ámbito afectado y, en general, para asegurar su eficacia»*.

Establece al respecto el art. 43 RGLC 2014 que la ampliación ha de ser determinada, bien por las *«normas para la protección de determinados tramos de costa»* o bien por el planeamiento territorial o urbanístico, de tal manera que, en el primer caso, las normas se someterán a informe de las CCAA y de los Ayuntamientos afectados para que puedan formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación. Si hubiera «discrepancias sustanciales» entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las CCAA y los Ayuntamientos, se abrirá un periodo de consulta de tres meses entre las tres administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias y, si no se alcanzara un acuerdo en ese plazo, se continuará con la tramitación de las normas. En el segundo caso, es decir, que sea la planificación territorial o urbanística la que establezca normas concretas de ampliación de la servidumbre no se necesitará el acuerdo entre las tres Administraciones, al tratarse del ejercicio de competencias exclusivas autonómicas y municipales de ordenación del territorio y urbanismo⁶⁹⁸. En cualquier caso, la ampliación ha de referirse

⁶⁹⁸ En este sentido *vide* M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de Costas y Planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Urbanístico, Edit. Derecho Global, Sevilla, 2009, pp. 63-64.

a una «*unidad fisiográfica o morfológica relativa a la dinámica litoral o al territorio, respectivamente, o, en su caso, a uno o varios términos municipales colindantes completos*».

Esta ampliación a 200 metros se produjo, por ejemplo, mediante el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense (POTPA), aprobado por Decreto 222/2002, de 30 de julio, cuyo ámbito territorial comprende los términos municipales completos y contiguos de Adra, Balanegra, Berja, Dalías, El Ejido, Enix, Felix, La Mojonera, Roquetas de Mar y Vícar. En el art. 128.6 del Plan se establece que: «*De acuerdo con lo establecido en el Art. 23.2 de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se fija la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre en el Paisaje Singular de los acantilados de Almería- Aguadulce en 200 m., medidos desde el límite interior de la ribera del mar*»; y el art. 146.2, «*De acuerdo con lo establecido en el Art. 23.2 de la Ley de Costas se procederá a incrementar la franja de la servidumbre de protección del Paisaje Singular de los acantilados de Almería-Aguadulce delimitado en el Plano de Protección y Mejora de los Recursos Naturales y el Paisaje, hasta los 200 metros*».

Ante esta determinación del incremento de la anchura de la servidumbre de protección a 200 metros en los acantilados de Aguadulce, fue aprobada la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 13 de diciembre de 2007 que aprobó el deslinde de bienes de DPMT de un tramo de costa de unos 2.824 metros de longitud, correspondiente al tramo de costa del término municipal de Enix (Almería) que contenía dicha anchura de 200 metros, ajustándose así a las determinaciones del POTPA. La citada OM fue recurrida ante la Audiencia nacional y, posteriormente, en casación ante el Tribunal Supremo. Se argumentaba, entre otras cuestiones que no existía conformidad del Ayuntamiento de Enix a la ampliación de la zona de servidumbre de protección y que faltaba el requisito previsto en el artículo 23.2 de la LC para la ampliación de la zona de servidumbre de «*[...] cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate*». El Tribunal Supremo, en STS de 11 de junio de 2013, Rec. 748/2011, desestima la casación y confirma la SAN de 4 de noviembre de 2010, Rec. 278/2009 pues, dada la aprobación de dicho Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense, se considera tácitamente producido el acuerdo entre la Junta de Andalucía y

el Ayuntamiento de Enix, al no haber alegaciones por parte del mismo que indiquen lo contrario. Transcribo en parte lo que dice el TS por su interés y aplicación general:

«La justificación de la ampliación de la zona de servidumbre se deduce del Plan de Ordenación del Territorio aprobado por la Administración Autonómica antes del deslinde, que ya contemplaba la ampliación de la zona de servidumbre en 200 metros porque calificaba los acantilados de Almería-Aguadulce, en que se incluye el tramo litigioso, como de especial valor medio ambiental, calificándolo como Paisaje Protegido, que es una de las modalidades de protección del territorio. De este Plan, de cara a la cuestión controvertida y al margen de los artículos 128.6 y 146.2 de sus Normas antes transcritos, son destacables los siguientes aspectos:

1º.- Su ámbito supramunicipal, que se desprende de su ámbito territorial al comprender "(...) íntegramente los términos municipales de El Ejido, La Mojonera, Roquetas de Mar, Vícar, Dalías, Berja, Adra, Enix y Félix " (ex artículo 1 del Decreto de aprobación).

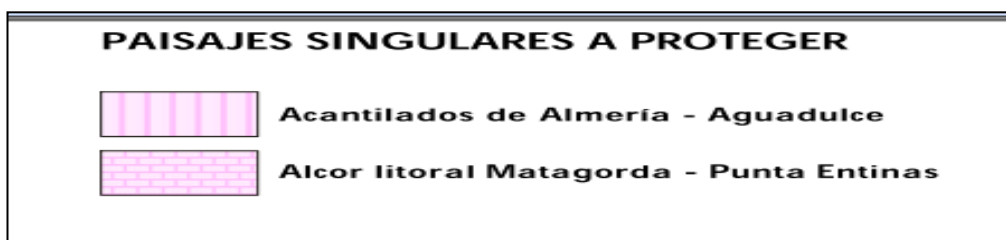
2º.- Su superior rango jerárquico sobre el planeamiento urbanístico de cada municipio, como así se deduce de su Disposición Adicional Única, que con la denominación "Prevalencia de las determinaciones de aplicación directa" , dispone que " De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 23 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía , las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería que sean de aplicación directa prevalecerán, desde su entrada en vigor, sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico general vigente en el ámbito de dicho Plan", y de la Disposición Transitoria Primera, "Adaptación del planeamiento urbanístico vigente" conforme a la cual y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Ley 1/1994, de 11 de enero , "(...) el planeamiento urbanístico general vigente de los municipios del Poniente de la provincia de Almería deberá adaptarse a las determinaciones del Plan que aprueba el presente Decreto en el plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor de éste ".

3º.- *La creación de una Comisión de Seguimiento del Plan, de la que forman parte, entre otros y según dispone el artículo 3 del Decreto de aprobación "(...) e) Los/as alcaldes/esas de los Ayuntamientos incluidos en el ámbito del Plan o personas en quienes deleguen".*

Por otra parte debemos recordar que la fijación de la zona de servidumbre forma parte necesariamente del contenido del deslinde, disponiendo en concreto los epígrafes 2 del artículo 19 del Reglamento General de la Ley de Costas que "(...) 2. En el plano correspondiente se fijará el límite del dominio público mediante una línea poligonal que una los distintos puntos utilizados como referencia, rectificando, en su caso las curvas naturales del terreno", y añadiendo el 3 que "En el mismo plano se señalará siempre el límite inferior de la zona de servidumbre de protección". E, igualmente, que sólo al Estado le corresponde "el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre" (artículo 110.a de la LC), deslinde que "determinará siempre el límite interior del dominio público marítimo terrestre", y que queda grafiado o materializado en los correspondientes planos que con el deslinde se aprueban.

También hemos de dejar constancia de que, con carácter general, las determinaciones del Planeamiento Urbanístico y Territorial no pueden comprometer el ejercicio de la potestad estatal de deslinde, por lo que las determinaciones contenidas en los artículos 128.6 y 146.2 del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense que fijan la zona de servidumbre en 200 metros deben interpretarse como una propuesta de delimitación de la zona de servidumbre; el hecho de que la Administración de Costas en la aprobación del deslinde incluyera tal propuesta es una muestra del principio de coordinación entre administraciones (Estado y Comunidad Autónoma de Andalucía) previsto con carácter general en el artículo 3 de la LRJPA y, concretado, en la materia que ahora nos ocupa, en el artículo 116 de la LC según el cual "Las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la presente Ley ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas". En cuanto al acuerdo del Ayuntamiento, son ajustadas a derecho las conclusiones a que llega la Sala de

instancia respecto del consentimiento municipal a la extensión de la zona de servidumbre en cuanto a que (1) no es preciso que sea expreso, pudiendo ser tácito, deducido de actos concluyentes y 2) que se había producido el consentimiento tácito».



Fuente: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/porta1_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/planes_subregionales/poniente_almeria/POT_Poniente_Almeria/Planos/Proteccion_mejora_rmatu- rales_paisaje.pdf; consultada el 24-5-2020).

Es necesario recordar que sobre los denominados “Acantilados de Aguadulce” existía Plan Parcial y Licencia de Obras para la construcción de 440 viviendas plurifamiliares (Sector 1 PGOU Ayuntamiento de Roquetas de Mar); licencia que empezó a ejecutarse “desmontando” buena parte del terreno acantilado y que fue impugnada por la Junta de Andalucía por contravenir una norma de rango superior, el Plan General de Ordenación Urbana, por invadir la zona de servidumbre de protección establecida en la

LC y porque la construcción en pantalla está prohibida por su artículo 30.1 b). El citado Plan fue finalmente anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, de fecha 23 de diciembre de 2013, Rec. 289/2008. Igualmente, el Estudio de Detalle fue impugnado judicialmente y se declaró nulo mediante STJA de Granada de 31 de julio de 2014⁶⁹⁹. Afortunadamente estos litigios fueron favorables a la protección del DPMT, aunque, lo cierto y verdad es que el daño ya estaba producido y la restauración de los acantilados se me antoja difícil, por no decir, imposible.



Acantilados transformados en Aguadulce. Fuente: <http://www.roquetashoy.com>.

⁶⁹⁹ La empresa promotora interpuso reclamación de responsabilidad patrimonial por cuantía de 3.351.108,99 euros que fue desestimada, primero por Sentencia de 27 de junio de 2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Almería, P.O. nº 1244/2015 y posteriormente en apelación por el TSJA, sede de Granada, mediante Sentencia de 26 de marzo de 2019, Rec. Apel. 1165/2017 (LA LEY 81173/2019). Esta última sentencia niega la responsabilidad patrimonial señalando que «Y en este caso concreto la Sentencia apelada no incurre en ningún error de Derecho, porque la acción de Almeragua de iniciar una obra de forma ilegal (ya que no estaba autorizada para iniciarla) hace que haya culpa grave, o incluso dolo, imputable a la empresa, que impide que surja la obligación de indemnizar del Ayuntamiento por los perjuicios que se reclaman. En este caso, la acción, libre y voluntaria, de Almeragua SL, de iniciar una obra de forma antijurídica, sin autorización para ello, y pese a estar expresamente apercibida de que no podía iniciar la obra, hace que tenga la obligación de soportar los daños por los que reclama, ya que son debidos a su proceder antijurídico, tal y como señala la Sentencia apelada, que debe ser confirmada con expresa remisión a sus acertados razonamientos jurídicos».

Si bien la anchura general de la servidumbre es de 100 metros, será de 20 metros en los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la LC siéndoles de aplicación, en lo demás, las servidumbres establecidas en ella. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la Disposición Transitoria Cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantés, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma.

3.1. Régimen general.

Antes de pasar a examinar el régimen transitorio, voy a detenerme en el régimen general de aplicación de la servidumbre de protección, las actividades prohibidas y permitidas y las excepciones. Dicho régimen se contiene en el art. 25 de la LC de la siguiente forma:

«1. En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos:

- a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.*
- b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.*
- c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.*
- d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.*

e) *El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.*

f) *La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.*

2. *Con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público.*

3. *Excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar las actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1 de este artículo. En la misma forma podrán ser autorizadas las edificaciones a que se refiere la letra a) y las instalaciones industriales en las que no concurren los requisitos del apartado 2, que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que, en ambos casos, se localicen en zonas de servidumbres correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección. Las actuaciones que se autoricen conforme a lo previsto en este apartado deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes.*

4. *Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección».*

3.1.1. Actividades prohibidas.

Como ya he indicado, las disposiciones de esta servidumbre sólo se aplican a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios de inmuebles (de suelo) no son acreedores de un derecho de aprovechamiento ya consolidado.

El art. 25 LC parte de una serie de prohibiciones (apartado 1) y señala también las obras, instalaciones o actividades que se permiten en la zona de servidumbre (apartado 2). Respecto a las prohibiciones establecidas en el art.- 25.1 LC, «*cuya finalidad evidente es la protección de la integridad espacial del demanio [párrafo c)] y de sus valores naturales y paisajísticos [párrafos a), b) y d) a f)]*» (STC 149/1991, FJ 3.D.c.), hay que añadir la establecida en el art. 44.6 LC que se refiere a las instalaciones de tratamiento de aguas residuales que deben emplazarse fuera de la ribera del mar y de los primeros 20 metros de la zona de servidumbre de protección (prohibición que fue excepcionada por la LPUSL y que, posteriormente, fue anulada por Sentencia del TC 233/2015, de 5 de noviembre). La prohibición de *edificaciones destinadas a residencia o habitación* lo es de futuro, a partir de la entrada en vigor de la LC, de tal manera que las existentes quedan sujetas a una especie de régimen de fuera de ordenación⁷⁰⁰, cuya regulación se establece en la D.T. Cuarta.2 LC que más adelante analizo.

Habrà de incluirse las instalaciones hoteleras dentro de las *edificaciones destinadas a residencia o habitación*, cualquiera que sea su régimen de explotación⁷⁰¹, no

⁷⁰⁰ Vide TSC 149/1991: «[...] también es preciso advertir que el hecho de que las obras legalizadas por razón de interés público, así como las construidas, o que puedan construirse, al amparo de autorización estatal otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, sean demolidas al extinguirse la concesión cuando ocupen terrenos de dominio público [apartado 2, párrafo a)], o queden sujetas a una situación equivalente a la de fuera de ordenación que prevé el art. 60.1 y 2 de la Ley del Suelo cuando se encuentren ubicadas en la zona de servidumbre de tránsito y de protección [apartado 2, párrafos b) y c)] en nada puede justificar la imputada infracción del art. 33.3 de la C.E., al no ser sino limitaciones legales de las facultades dominicales que fácilmente se comprende son totalmente ajenas al concepto mismo de expropiación». En igual sentido se pronuncia J. GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, o.cit. p. 211.

⁷⁰¹ Vide STS de 29 de diciembre de 2016, Rec. 3385/2015, Id Cendoj: 28079130052016100518, F.-J. Tercero: «Es evidente que las edificaciones hoteleras, cualquiera que sea su régimen de explotación, están destinadas a residencia o habitación, y, en consecuencia, tanto en una interpretación literal como finalista del precepto legal, las edificaciones destinadas a residencia o habitación, sean o no hoteleras, están prohibidas en la zona de dominio público marítimo-terrestre y en la de servidumbre de protección, conforme a lo establecido en los artículos 25.1.a) y 32.2 de la vigente Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, y, por tanto, que el Reglamento que desarrolla dichos preceptos

así las acampadas y los campamentos o campings debidamente autorizados con instalaciones desmontables (art. 46.a. del RGLC 2014). Añade dicho artículo que se entenderá por *acampada* la instalación de tiendas de campaña o de vehículos o remolques habitables y por *campamento o camping* la acampada organizada dotada de los servicios y suministros establecidos por la normativa vigente. Como vemos, los campamentos o campings autorizados lo deben ser con instalaciones desmontables, no considerándose así, por ejemplo, las cabañas de madera como dijo la STS de 7 de mayo de 2013, Rec. 4366/2011, que aclara que «[...] el concepto de "instalaciones desmontables", que se contiene en el mencionado artículo 45.2 RC, ha de interpretarse restrictivamente, al regir la prohibición general de edificaciones destinadas a residencia o habitación en la zona de servidumbre de protección que se establece en el artículo 25.1.a) LC norma prohibitiva que tiene carácter "básico", como precisó el Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, de 4 de julio. Esa interpretación restrictiva también resulta de lo dispuesto en el artículo 25.2 LC, a cuyo tenor en la zona de servidumbre de protección solo se permitirán, con carácter ordinario, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En este caso, las casetas de madera litigiosas no pueden acogerse a la exclusión prevista en el número 2 del artículo 45 RC, por la vocación de ocupación permanente y no provisional o transitoria que tienen, al encontrarse conectadas a redes de desagüe y suministro de agua y electricidad, y colocadas sobre "bloques prefabricados", como se señala en la sentencia de instancia. Esas casetas,

haya explicitado dicha prohibición no constituye extralimitación alguna por parte de la Administración que ha aprobado aquél. El hecho de que la actividad hotelera se realice bajo formas de explotación empresarial y represente una fuente de ingresos para la economía nacional no desnaturaliza el carácter residencial y de habitación que es consustancial a cualquier hotel, que es de lo que precisamente trata de proteger la Ley de Costas a la zona de dominio público marítimo-terrestre y a la de servidumbre de protección, de modo que no hay razón alguna para entender que las edificaciones hoteleras quedan excluidas de la prohibición existente para las demás destinadas a residencia o habitación. Para considerarlas excluidas de la prohibición general, contenida en la Ley de Costas, tendría, contrariamente al criterio de la mercantil recurrente, que existir un precepto singular en dicha norma con rango de ley que las excluyese expresamente, por lo que, al no existir dicha excepción, hemos de considerar que la Administración, al así especificarlo en el precepto reglamentario aprobado, al igual que hizo en el Reglamento anterior, se ha limitado a llevar a cabo la única interpretación posible del indicado precepto legal que prohíbe las edificaciones destinadas a residencia o habitación en el demanio marítimo-terrestre y en la zona de servidumbre de protección, razones todas por las que la acción de nulidad ejercitada debe ser desestimada».

dadas sus características, han de considerarse, por tanto, dentro de la prohibición prevista en el artículo 25.1.a) LC, y no de la exclusión contemplada en el número 2 del citado artículo 45 RC».

La prohibición expresa que hace el art. 46.a) del RGLC 2014 acerca de las instalaciones hoteleras ya lo hacía igual en RGLC 1989, en sus arts. 45.2 y 61.1, de tal manera que la STS de 29 de diciembre de 2016, Rec. 3385/2015 dice al respecto que *«Es evidente que las edificaciones hoteleras, cualquiera que sea su régimen de explotación, están destinadas a residencia o habitación, y, en consecuencia, tanto en una interpretación literal como finalista del precepto legal, las edificaciones destinadas a residencia o habitación, sean o no hoteleras, están prohibidas en la zona de dominio público marítimo-terrestre y en la de servidumbre de protección, conforme a lo establecido en los artículos 25.1.a) y 32.2 de la vigente Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, y, por tanto, que el Reglamento que desarrolla dichos preceptos haya explicitado dicha prohibición no constituye extralimitación alguna por parte de la Administración que ha aprobado aquél».*

En cuanto a la prohibición de *construcción o modificación de las vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como sus áreas de servicio* (art.25.b. LC), el art. 46.b del RGLC 2014 aclara que quedan exceptuadas de dicha prohibición aquellas otras en las que su incidencia sea transversal, accidental o puntual y las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual en el caso de carreteras así como de sus áreas de servicio. La construcción de este tipo de vías requiere de la autorización excepcional del art. 47 del RGLC 2014⁷⁰² si la afección es longitudinal a la servidumbre y no es

⁷⁰² Vide STJ Canarias de 4 de marzo de 2015, Rec. 64/2014, LA LEY 116390/2015: *«La vía que se proyecta por la servidumbre de protección conecta dos núcleos urbanos distintos, el de Sibora y el de La Caleta, por lo que se trata de una vía interurbana, a los efectos que aquí se tratan, que no puede incluirse dentro de las excepciones previstas en el artículo 45.3 del Reglamento de Costas, pues la vía discurre en prácticamente todo su trazado por la servidumbre de protección de costas y no incide en ella de manera puntual. En la sentencia de instancia se argumenta que la vía no es una carretera sino una calle de la trama urbana del municipio, negándole el carácter de vía interurbana al amparo del artículo 8 a) de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias. Si bien es cierto que la calificación de calle, esto es, vía urbana, puede corresponder a las vías que unen los núcleos urbanos entre sí, el precepto exige que el planeamiento municipal les de tal consideración, lo que no sucede en el presente caso, donde se limita a calificar la vía como sistema general de red viaria (SGRV-3). En consecuencia, la modificación de la vía interurbana requiere la autorización excepcional prevista en el artículo 47 del Reglamento de Costas».*

puntual. Resulta lógica la prohibición de este tipo de vías, toda vez que suponen efectos contaminantes como ruido y gases de combustión y peligros para los usuarios de la costa. El legislador pretende, a mi juicio, alejar este tipo de vías de la zona más próxima al mar.

Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas resultan prohibidas a tenor de lo dispuesto en el art. 25.1.c. de la LC. La escasez de yacimientos de áridos en determinadas zonas del litoral hace preciso en muchas ocasiones tener que compensar el déficit existente con la aportación de arenas en el transporte litoral del tramo de costa, con la finalidad de mejorar el estado que tiene esta playa. De ahí la necesidad imperativa de esta prohibición⁷⁰³ para que el único destino de estos áridos no sea otro que el que sean devueltos al mar a la playa.

Prohíbe también el art. 25.1 LC, con carácter general, el *tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión*. No se desarrolla ni puntualiza esta prohibición en el Reglamento por lo que debió entender el legislador que el precepto no ofrece dudas y resultar clara la prohibición. Es razonable que la Ley prohíba el establecimiento de estas líneas ya que afectan al paisaje y añaden peligro a los usuarios de la costa por lo que debe entenderse que la prohibición se extienda a cualquier tendido aéreo que rompa «las condiciones naturales u ofrezcan peligro»⁷⁰⁴. En cualquier caso, podrá autorizarse su construcción de forma excepcional y por razones de utilidad pública.

Dentro de las prohibiciones generales, nos encontramos también con el *vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración* (art. 25.1.e LC. La permisividad habida por las distintas Administraciones respecto de esta prohibición resulta clamorosa. De actualidad es, a esta fecha, la degradación extrema del Mar Menor

⁷⁰³ Vide Alfonso VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, «Las extracciones de áridos en el litoral de almería para su utilización en la agricultura intensiva (1956-1997)», en *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, 1999, p. 83: «La utilización de las arenas de playa por parte del hombre ha sido una práctica habitual en los medios litorales. Su aprovechamiento en el sector de la construcción, sobre todo en los hábitats costeros tradicionales, ha tenido siempre cierta importancia, interés que se ha visto incrementado en los últimos años con la consolidación de la actividad turística y la urbanización de amplios sectores del litoral», p. 83.

⁷⁰⁴ Vide Cristóbal GUERRERO MARTÍN, *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*. McGraw Hill, Madrid, 1998, p.186.

(Murcia) provocada, entre otras causas, por los vertidos de fitosanitarios; degradación que ya había sido reconocida tiempo atrás por la Administración y se redactó el Proyecto Informativo y el Estudio de Impacto Ambiental del documento titulado *Análisis de soluciones para el objetivo del vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena*⁷⁰⁵, cuyos promotores fueron la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La Declaración de Impacto Ambiental fue formulada finalmente el pasado 4 de septiembre de 2019 y en octubre de 2019 se estableció una hoja de ruta para abordar la situación del Mar Menor que incluye medidas de Inspección y sanción en materia de protección del Dominio público marítimo terrestre. El Plan de Protección de Borde Litoral del Mar Menor contempla la necesidad de revisar el actual deslinde del dominio público marítimo-terrestre, con criterios más exigentes y la detección de ocupaciones indebidas para el dominio público, con vistas a su recuperación.

Por último, el art. 25.1.f) prohíbe la *publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales* aunque el art. 25.4 LC dispone que *«Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección»*. Se refiere el precepto, por tanto, a la publicidad propia de chiringuitos autorizados, publicidad de vallas necesarias para la actividad, de patrocinio de actividades autorizadas, etc., y, por supuesto, rótulos de empresas contratistas de la administración que actúan sobre la servidumbre para la ejecución de obras licitadas.

Al respecto, MORENO MOLINA dice que *«Esta situación sugiere dos consideraciones. La primera es de técnica legislativa, la segunda de carácter sustantivo. Por lo*

⁷⁰⁵ El citado documento de *Análisis* refleja el problema de los vertidos señalando que: *«La eutrofización: es el problema ambiental más importante que se produce y que se está produciendo en el Mar Menor en los últimos 30-40 años, derivado de los vertidos agrícolas, y que se ha producido en los últimos años, acrecentándose en los meses de verano: consiste en el aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno que provoca un crecimiento acelerado de las algas o plantas acuáticas superiores, causando trastornos negativos en el equilibrio de las poblaciones biológicas presentes en el medio acuático y en la propia calidad del agua, con pérdida de luz y oxígeno, lo que afecta o puede afectar gravemente a la flora y la fauna.»*(SIC. Fiscalía Superior de la C.A. de la Región de Murcia-Diligencias de Investigación nº 74/16).

que hace a la primera cuestión, es claramente incorrecto que, en un mismo artículo, lo que se declara “prohibido” en el apartado 1 se declare autorizable en el apartado 4. Si el legislador quería convertir la publicidad en una actividad autorizable en la zona de servidumbre, podría sin duda haberlo hecho (sin perjuicio de la valoración sustantiva que merezca dicha medida), pero tendría que haber suprimido la letra “f” del art. 4.1 y perfilar en el apartado 4 las características de la publicidad autorizable.[...] Por lo que respecta a la valoración de esta nueva medida, no puede ser positiva desde el ángulo de la protección del ambiente y del espacio litoral. Es conocido que la publicidad tiene un impacto visual y paisajístico evidente, por lo que constituye una media que va en el sentido opuesto a la dirección de la legislación ambiental más actual»⁷⁰⁶.

3.1.2. Actividades permitidas.

Los arts. 24.1. 25.2 y 56.3 de la LC establecen los usos permitidos en servidumbre de protección que estarán sujetos a autorización de la Comunidad Autónoma que deberá otorgarse con arreglo a lo dispuesto en la LC y en las normas posteriores que se dicten de conformidad con el art. 22 LC. Si la actividad pretendida estuviese vinculada directamente a la utilización del DPMT será preciso, además, disponer con carácter previo del correspondiente título administrativo otorgado conforme a la LC (art. 26.2 LC). Es este un régimen garantista que se desarrolla en el RGLC 2014 (arts. 42 a 51 y D.T. 8ª a 11ª) y que resulta relevante *«porque la presión urbanística y económica, especialmente en sectores como el turístico, se habían volcado al logro de un beneficio inmediato, imponiéndose a las regulaciones y ordenaciones existentes. O, en todo caso, se propiciaba la reforma de las mismas, para conseguir este objetivo [...] Además la Ley de Costas dejó flecos sueltos, o cuestiones, que con el paso del tiempo se han enquistado [...] Su puesta en práctica gozó de un éxito relativo, y todo ello, en contexto*

⁷⁰⁶ Vide Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Otras servidumbres y limitaciones de propiedad», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley...*, pp. 648-649. Vide también Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Algunos aspectos de la sentencia constitucional relativa a la reforma de la Ley de Costas (nueva regulación de la servidumbre de protección)», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 140, 2016 y Ángel Manuel MORENO MOLINA, «La nueva regulación de la servidumbre de protección en la legislación de Costas y sus implicaciones/consecuencias urbanísticas», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 137, 2015.

de preservación del borde litoral y de sus valores, que ha sido avalado por la jurisprudencia, a enjuiciar normas legales estatales o autonómicas»⁷⁰⁷.

El órgano, por tanto, que debe otorgar la autorización es la Comunidad Autónoma y así lo declaró la STC 149/1991: «[...] se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Corresponderá, pues, ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal, incluida la que se dicte para la protección de determinados tramos de costa prevista en el art. 22 de la Ley, así como a la que, en su caso, resulte de la legislación autonómica y de los correspondientes instrumentos de ordenación, cuya infracción podrá ser eventualmente corregida por la jurisdicción correspondiente». Así lo dispuso ya el RGLC 1989, tras su modificación, y ahora lo dice el art. 49.1 del RGLC 2014: «1. Los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a autorización de la comunidad autónoma correspondiente, que se otorgará con sujeción a lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en las normas que se dicten, en su caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 de la citada Ley y 42 y 43 de este Reglamento, pudiéndose establecer las condiciones que se estimen necesarias para la protección del dominio público. 2. Si la actividad solicitada estuviese vinculada directamente a la utilización del dominio público marítimo-terrestre será necesario, en su caso, disponer previamente del correspondiente título administrativo otorgado conforme a la Ley 22/1988, de 28 de julio (artículo 26 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)».

Con carácter ordinario se permiten las obras, instalaciones y actividades que:

- (i) por su naturaleza no puedan tener otra ubicación (como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, según señala expresamente el art. 47.1 del RGLC 2014);

⁷⁰⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Litoral y costas en el Derecho español», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley...*, pp. 394-395.

(ii) o que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del DPMT, así como las instalaciones deportivas descubiertas.

No cambia la regulación de realización de terraplenes, desmontes o tala de árboles respecto de la regulación del anterior RGLC 1989, que se respeta. Así, para garantizar la protección del dominio público estas actividades deberán cumplir las condiciones siguientes (art. 47.2 y 3 del RGLC 2014):

«a) Sólo podrá permitirse la ejecución de desmontes y terraplenes previa autorización.

b) Sólo podrá autorizarse cuando la altura de aquéllos sea inferior a 3 metros, no perjudique al paisaje y se realice un adecuado tratamiento de sus taludes con plantaciones y recubrimientos.

c) A partir de dicha altura, deberá realizarse una previa evaluación de su necesidad y su incidencia sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre la zona de servidumbre de protección.

3. La tala de árboles se podrá permitir siempre que sea compatible con la protección del dominio público, cuando exista autorización previa del órgano competente en materia forestal y no merme significativamente las masas arboladas, debiendo recogerse expresamente en la autorización la exigencia de reforestación eficaz con especies autóctonas, que no dañen el paisaje y el equilibrio ecológico».

El art. 24.1 LC establece la posibilidad de realizar dentro de la zona de servidumbre de protección, y *sin necesidad de autorización previa «cultivos y plantaciones, sin perjuicio de lo establecido en el art. 27»*, es decir, respetando siempre la servidumbre de tránsito constituida por los seis primeros metros. Lo dispuesto en el art. 27 LC pretende extender la prohibición a cualquier uso o aprovechamiento que implique una transformación del terreno⁷⁰⁸.

⁷⁰⁸ Vide Cristóbal GUERRERO MARTÍN, *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*. Monografía. McGraw Hill, Madrid, 1998, p.187.

En este sentido me remito a un trabajo anterior⁷⁰⁹ en el que defendía que la construcción de invernaderos en servidumbre debe estar sujeta a autorización previa - la Ley no tuvo en cuenta la circunstancia excepcional, por limitada en el espacio geográfico nacional, de la construcción de invernaderos-, pues *«la instalación de cultivos bajo plástico supone una modificación del terreno sobre el que se realiza, con los consiguientes perjuicios para el paisaje y fisonomía del litoral, en unos casos porque las explotaciones se encuentran en el mismo borde del mar y en otros porque se han situado en las laderas de las sierra litorales mediante obras de aterrazamiento»*. TÉLLEZ DE PERALTA⁷¹⁰ señala que el invernadero no es sólo un espacio físico sino todo un conjunto de elementos heterogéneos que nos llevan a calificarlo como una verdadera empresa (*«organización de capital y trabajo destinada a la producción para el mercado»*), por lo que la construcción de un invernadero no debe estar exenta del requisito de la previa autorización. El invernadero no puede entenderse dentro de la categoría de *«cultivos y plantaciones»* pues estos hacen referencia en mi opinión a los cultivos y plantaciones tradicionales (los que se desarrollan al aire libre y con los medios habituales y que históricamente se han ubicado al borde del mar, como ya advertía la Ley de Aguas de 1866.

Por otro lado, la estructura física necesaria para el montaje de un invernadero se recoge en la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de mayo de 1995⁷¹¹ que considera invernadero a la *«instalación permanente, accesible, y con cerramiento total, provisto de estructura de madera, metálica u hormigón, y cobertura de cristal o plástico, tanto rígido como no rígido. La altura media del invernadero deberá ser como mínimo de 1,70 metros de altura»*. Por tanto, se habla de permanencia, cerramiento total, estructura y cobertura y ello supone, a mi entender, una instalación prohibida, en principio, dentro de la servidumbre de protección.

⁷⁰⁹ Vide Federico VIVAS PUIG, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del Poniente almeriense», *Revista de Estudios Geográficos Paralelo 37º*, 19, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2007.

⁷¹⁰ Vide J. TÉLLEZ DE PERALTA, *El invernadero almeriense. Aspectos jurídicos y socioeconómicos de un milagro verde*, Aula Nobel, Almería, 2000, p.245.

⁷¹¹ Vide art. 1 de la Orden de 19 de mayo de 1995 (BOE» núm. 129, de 31 de mayo de 1995) por la que se definen el ámbito de aplicación, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, precios y fechas de suscripción en relación con el Seguro Combinado de Helada, Pedrisco y Viento en Cultivos Protegidos comprendido en los planes anuales de seguros agrarios combinados.

El artículo 47.4 del RGLC 2014 permite otorgar autorizaciones para los vallados perimetrales de cierre de parcelas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (siempre que se deje expedita la servidumbre de tránsito), pudiendo ser totalmente opacos solo hasta una altura máxima de un metro. El RGLC de 1989 decía en su art. 44.3 «*debiendo ser diáfanos por encima de dicha altura con, al menos, un 80 por 100 de huecos, salvo que se empleen elementos vegetales vivos*». Ahora el art. 47.3 del RGLC 2014 se refiere sólo a la altura máxima opaca de un metro, dejando el resto por encima a «*lo determinado en el planeamiento urbanístico municipal*», por lo que habrá que estarse a lo que dispongan las ordenanzas urbanísticas correspondientes, siempre respetando ese mínimo de un metro. En mi opinión, dejar esta determinación de la altura de los cerramientos a lo que dispongan las ordenanzas municipales puede suponer una reducción de la protección del DPMT pues lo cierto es que la estructura de cerramiento del invernadero, además del cerramiento en su base que puede tener una altura inferior al metro, el resto por encima es absolutamente opaco y está constituido por plástico en la mayoría de las ocasiones (tampoco el cerramiento de malla guardaría el requisito de tener un 80% de huecos libres que exigía antes el art. 44.3 RGLC 1989).

El invernadero es una auténtica construcción y, como tal, está sujeta a licencia⁷¹², según lo dispuesto en la legislación sobre ordenación urbanística respecto a este tipo de construcciones⁷¹³. Por otro lado, la construcción de invernaderos es una actividad que implica la destrucción de yacimientos de áridos y, por tanto, expresamente

⁷¹² Vide Sentencia Tribunal Superior de Justicia Comunidad Valenciana núm. 1256/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 15 julio, LA LEY 132981/2002.

⁷¹³ Vide Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, art.11.3: «*Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística*». Desde el punto de vista de la legislación autonómica, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en su Artículo 52 señala: «*1. En los terrenos clasificados como suelo no urbanizable que no estén adscritos a categoría alguna de especial protección, pueden realizarse los siguientes actos:[...] B) Las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, estando expresamente permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial de desarrollo, sean consecuencias de: a) El normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas.[...] Estos actos estarán sujetos a licencia municipal, previa aprobación, cuando se trate de actos que tengan por objeto viviendas unifamiliares aisladas, del correspondiente Proyecto de Actuación por el procedimiento prescrito en los artículos 42 y 43 de la presente Ley para las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable. Se exceptúan de la regulación anterior, en los términos que se determinen reglamentariamente, aquellas segregaciones de naturaleza rústica cuya finalidad no sea la*

prohibida en la zona de servidumbre por el art. 25 c) de la Ley de Costas (*prohibición de actividades que supongan la destrucción de yacimientos de áridos*)⁷¹⁴. Además de ello y a modo de ejemplo, las explotaciones agrícolas intensivas generaban anualmente en Almería aproximadamente 1.000.000 toneladas de restos orgánicos, con trazas de pesticidas y abonos; 30.000 toneladas de plásticos y 6.000 más de residuos diversos⁷¹⁵. Además, qué duda cabe que construcciones como los invernaderos que, en algunos casos, alcanzan los cuatro metros de altura y en numerosas ocasiones se disponen sin solución de continuidad a lo largo de la costa, constituyen una auténtica pantalla arquitectónica que impide el transporte de la arena, incumpliendo con ello las determinaciones de la LC en cuanto a la zona de influencia.

Las zonas del litoral ocupadas por invernaderos no son muchas en relación con el total español, pero en las provincias de Almería y parte de las de Huelva, Granada y Málaga han proliferado a lo largo de los años en la zona de la servidumbre de protección y tránsito causando una degradación del DPMT principalmente por los residuos generados (restos de plásticos de cubierta, envases de productos fitosanitarios, restos de rafia, etc.), por la pantalla arquitectónica que supone para el transporte de arena, además del evidente impacto visual y dificultad para el uso libre de las playas.

implantación de usos urbanísticos, y para las que se obtenga la correspondiente declaración municipal de innecesariedad de licencia. [...] 2. En el suelo no urbanizable de especial protección sólo podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones previstas y permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial, que sean compatibles con el régimen de protección a que esté sometido, estando sujetas a su aprobación y en su caso licencia, de acuerdo con lo regulado en el apartado anterior».

⁷¹⁴ Vide A. VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, «Las extracciones de áridos en el litoral de Almería para su utilización en la agricultura intensiva (1956-1997)», *Actas de las Jornadas El Litoral de Almería*, IEA, Almería, 1999, p.84 y ss. MARTÍNEZ-LAGE estima que en el período comprendido entre 1981 y 1988 fueron 187.365 los metros cúbicos extraídos de la Zona Marítimo-Terrestre de la provincia de Almería para su utilización en los cultivos intensivos.

⁷¹⁵ Vide *Los residuos Agrícolas en el Poniente Almeriense*. Encuentro Medioambiental Almeriense. Grupo Ecologista Mediterráneo, 1999.



Frente costero de la Playa de la Albufera. Adra. Fuente. Servicio Provincial de Costas en Almería. Mº Medio Ambiente.



Playa de la Albufera de Adra rodeada por invernaderos. Fuente: elaboración propia sobre fotografía facilitada por el Servicio Provincial de Costas en Almería. Mº Medio Ambiente.

Tanto para las actividades permitidas como para las prohibidas en servidumbre de protección conviene precisar cómo se aplica dicha servidumbre en cuanto a la proyección vertical de la línea límite de la servidumbre de protección bajo rasante. Sobre rasante creo que la cuestión no presenta mayores problemas pues es de lo que vengo hablando en este apartado.

La Disposición Transitoria Decimocuarta, 1.c del RGLC 2014 dispone que, en las obras ya construidas en servidumbre de protección con anterioridad a la Ley de Costas, sólo se permiten *«obras de reparación y mejora, consolidación y modernización, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes»*. Y por volumen se entiende *«el espacio delimitado por los paramentos exteriores de una construcción, edificación o instalación, independientemente de que estén construidas por encima o por debajo de la rasante [...]»*; y por superficie la *«Proyección horizontal de todos y cada uno de los planos que constituyen las diferentes plantas de las construcciones, edificaciones o instalaciones existentes sobre la parcela, incluyendo los cuerpos volados, buhardillas, altillos, porches, trasteros, garajes y demás construcciones, edificaciones e instalaciones complementarias que estén cubiertas, ya sea mediante forjados fijos o desmontables e independientemente de que estén contruidos por encima o por debajo de la rasante»*. (D: T Decimocuarta. 2 del RGLC 2014)⁷¹⁶.

El problema ha surgido, por ejemplo, con la construcción de un garaje (como edificación) que no parece que esté permitida ni siquiera como ampliación de una edificación existente en servidumbre, al ser un aumento de volumen y superficie. La construcción de un garaje anexo a una vivienda situada en servidumbre de protección a la entrada en vigor de la LC, debe tratarse bajo el prisma de la D.T. 14^a, ya que se puede entender que como obra nueva no se puede hacer a tenor de lo dispuesto en el art. 25.1. Para que pudiera autorizarse una construcción así, se debería acreditar que no se pueda ubicar en otro lugar o que preste servicio al dominio público.

Se ha llegado a argumentar que el aprovechamiento de garajes resulta beneficioso en la medida en que tiene como objetivo descongestionar el tráfico en superficie

⁷¹⁶ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Obras complementarias e instalaciones accesorias en la zona de servidumbre de protección», Revista Vasca de Administración Pública, 99-100, 2014, p. 2398.

y aliviar también en superficie la presión sobre el DPMT. Así, la doctrina expuesta en Sentencia del TSJPV nº 112/2010 recaída en el Rec. 845/2008, en su FJ 4ª, señala que: *«Pues bien, la conclusión que la Sala alcanza es que el acuerdo recurrido no infringe el art.25 de la Ley de Costas en razón del aparcamiento bajo rasante que prevé en el Sector Munto, en la medida en que la Administración del Estado no opuso reparo a su existencia, hemos de entender que, por considerarlo conveniente para el dominio público por las razones aducidas por la Arquitecta municipal, y toda vez que en el presente recurso la actora no ha llegado a cuestionar válidamente la concurrencia de las mismas, más allá de alegar sus sospechas de que el aparcamiento no cumplirá la finalidad alegada por el informe municipal, ya que, en su opinión, el Ayuntamiento tiene intención de enajenar las parcelas, argumento que se deja meramente enunciado, y al que la Sala no puede atribuir la autoridad suficiente para enervar el hecho de que la Administración competente en materia de defensa y protección del dominio público marítimo-terrestre, apreciara que concurría una justificación suficiente para la previsión de usos cuestionada».*

Por otro lado, el carácter privado de los aparcamientos no es razón suficiente para negar la posibilidad de cumplimiento de los fines establecidos en la LC pues, como señala la Sentencia del TSJPV nº 765/2010 (Rec. 1356/2008) en su FJ 4º, la adjudicación a terceros no es una condición que por sí implique que el aparcamiento no va a cumplir con la finalidad de protección del dominio público marítimo-terrestre, pues la liberación de espacio en superficie se puede producir igualmente con independencia de quien ostente la titularidad dominical de la instalación. La sentencia de referencia se expresa en los siguientes términos: *«En el supuesto de autos la denuncia de infracción del art. 25 de la Ley de Costas cuestiona que la justificación ofrecida en el expediente para la construcción del aparcamiento en la zona de servidumbre de protección resulte admisible, ya que a su entender no concurre dicho interés público teniendo en cuenta que el Ayuntamiento procedió a la venta a particulares de las parcelas de garaje del citado aparcamiento, por lo que no se trata de una aparcamiento público, [...]. Recordemos que la necesidad y conveniencia del aparcamiento para el dominio público marítimo-terrestre la justificó el informe de la Arquitecta municipal [...], por el carácter turístico del municipio y la gran afluencia de vehículos, al posibilitar la liberación de espacio libre en superficie en la zona protegida del litoral, argumentación que fue aceptada*

por la Dirección General de Costas en su segundo informe de 28 de junio de 2007, órgano administrativo competente, que consideró la actuación permitida de acuerdo con el apartado 2 del artículo 25 de la Ley de Costas. A juicio de la Sala el hecho acreditado de que se haya procedido a la adjudicación en propiedad a los particulares de las parcelas del citado aparcamiento, no cuestiona la utilidad o conveniencia para el dominio público de dicho aparcamiento de "liberar espacio en superficie en la zona protegida" ante la afluencia de vehículos derivada del carácter turístico del municipio, ya que dicha finalidad se satisface igual si el aparcamiento es público que si es privado, en la medida en que el resultado de la liberación de espacios en superficie es el mismo, esto es, se liberan en superficie tantas plazas como las que tiene el aparcamiento, toda vez que si el aparcamiento es público los particulares vecinos del municipio habrán de aparcar sus vehículos en superficie, y si es privado lo harán en el aparcamiento dejando el espacio libre en superficie para los visitantes». En cuanto a la justificación expresa de la imposibilidad de ubicar el garaje en otro lugar, igualmente, se tendría que justificar motivadamente que no existe otra ubicación mejor, seguramente por cercanía.

Y es que la Administración, en el ejercicio de su potestad autorizatoria, no debe preguntarse si se trata de un uso prohibido o no aquél para el que se pide autorización, sino si ese uso se ajusta en sí mismo a las características que según la Ley lo hacen autorizable. Así lo decía el Informe de 20 de febrero de 2003 del Abogado del Estado en Murcia respecto a la solicitud de autorización para la construcción de un restaurante ocupando zona de servidumbre de protección: «Para contestar a esta pregunta no basta con determinar si la construcción destinada a restaurante está o no prohibida por el artículo 25 de la Ley de Costas, y concluir que si no está expresamente prohibida, es autorizable. Porque el que un uso de una propiedad situada en la zona de servidumbre de protección sea o no autorizable no depende de que no esté expresamente prohibido, sino de que dicho uso sea o no compatible con la finalidad de protección del dominio público marítimo-terrestre con que el legislador ha erigido esta limitación del dominio y, paralelamente, la propia potestad administrativa de autorización. Se trata, por consiguiente, de ir más allá de una lectura mecánica del artículo 25, y de determinar si la

potestad de autorización se ha ejercido respetando el fin para el que ha sido configurada por el ordenamiento jurídico»⁷¹⁷. En el mismo sentido la STSJ de Murcia, de 25 de abril de 2011, Recurso 1714/2003 referida al mismo restaurante: «Por eso, cuando el Reglamento de la Ley de Costas aprobado por Real Decreto 1471/89, de 1 de diciembre, dispone en su artículo 60 que estas actividades o instalaciones son, primero, las que por sus características requieran la ocupación del dominio público marítimo terrestre, y, segundo, las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio, está partiendo siempre de la base de que se trata de actividades que, por su naturaleza, requieren o bien la ocupación del dominio público o bien su emplazamiento en un tramo de costas determinado». De acuerdo con esta doctrina es evidente que para que pueda autorizarse una construcción o instalación nueva es preciso que con su ubicación en la zona de servidumbre de protección se trate de dar un servicio público o al público, y que dicho servicio sea conveniente para el uso del dominio público marítimo-terrestre.[...] Partiendo de la anterior, y centrándonos en el presente caso, lo autorizado es la instalación de un restaurante, y es

⁷¹⁷ Vide Informe de 20 de febrero de 2003 del Abogado del Estado en Murcia denominado «Zona de servidumbre de protección. Solicitud de autorización para la construcción de un restaurante»: «El artículo 25 de la Ley de Costas (y sus complementarios arts. 45, 46 y 47 del Reglamento) distinguen dos categorías de usos de propiedades particulares en zona de servidumbre de protección: por un lado, los expresamente prohibidos, entre los cuales, efectivamente, no se incluye la actividad de restaurante; por otro lado, los autorizables, entre los que se distinguen dos subgrupos: los ordinariamente autorizables y los extraordinariamente autorizables. Y, por fin, conforme al artículo 24.1 de la Ley y 44.1 del Reglamento, sin necesidad de autorización previa se podrán realizar cultivos y plantaciones. La construcción de un edificio para restaurante y oficinas no es un uso prohibido, ni un uso que no necesite autorización. Es autorizable. Acotado así el asunto, no se puede decir que se autoriza ese uso porque no está expresamente prohibido, porque la Ley configura la posibilidad de autorizar un uso atendiendo no a que ese uso no esté expresamente prohibido, sino a que ese uso en sí mismo cumpla ciertas características intrínsecas, muy definidas, y muy limitadas, que se explican por la propia finalidad institucional de la llamada servidumbre de protección. Dice, efectivamente, el artículo 25.2 de la Ley de Costas que «con carácter ordinario, sólo se permitirán en esta zona las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas». Se trata de una norma muy concreta y muy restrictiva («sólo se permitirán»), en la que la finalidad del uso es determinante de la posibilidad de la autorización. [...] Desde esta perspectiva, teniendo en consideración que el carácter de norma restrictiva del artículo 25.2 se fundamenta en la finalidad proteccionista de la configuración normativa de la zona de servidumbre de protección, y que esto mismo delimita la dimensión teleológica de la potestad administrativa de autorización, en el presente caso resulta lo siguiente: 1. Que es evidente que ni la actividad de restaurante ni la de oficinas se pueden calificar en absoluto como usos autorizables conforme al artículo 25.2 de la Ley de Costas. 2. Que la autorización concedida, por tanto, no se ha ajustado a Derecho, pues ha supuesto el ejercicio de una potestad administrativa para un fin distinto del fijado por el ordenamiento jurídico (cfr. arts. 63.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y art. 70.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)».

evidente que para el “uso” de la playa, en términos generales, es conveniente la existencia de este tipo de instalaciones pues con ello se da un servicio de restauración a las personas que acuden a la misma. Por tanto, no se trata sólo de una instalación no prohibida, cuestión que no admite duda alguna, sino que entiende esta Sala que cumple además los requisitos exigidos por el artículo 25.2, es decir, que por su naturaleza (dar un servicio al público que acude a la playa y a la servidumbre de tránsito) requiere su ubicación en zona de servidumbre de protección y además presta un uso conveniente para la utilización del dominio público marítimo terrestre».

3.1.3. Excepciones.

El Consejo de Ministros (esta vez sí es la Administración General del Estado) puede también, excepcionalmente y por razones de utilidad pública⁷¹⁸ debidamente acreditadas, autorizar los usos que se recogen en el art. 25.3 LC (vías de transporte interurbano y de mayor densidad, tendidos aéreos de alta tensión, edificaciones destinadas a residencia o habitación, instalaciones industriales). Para el caso de instalaciones industriales y de edificaciones destinadas a residencia o habitación esta autorización extraordinaria se podrá conceder siempre que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que en ambos casos se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa ni zonas húmedas u otros ámbitos sujetos a cualquier régimen de protección (art. 48.2 RGLC 2014). Qué deba entenderse por razones de excepcional importancia y por razones económicas justificadas no es fácil y apunta a posible cajón de sastre que permite una implantación de instalaciones no deseables en servidumbre de protección.

⁷¹⁸ En cuanto a la utilidad pública, interés público, e interés general para estos supuestos *vide* el trabajo extenso y completo de Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.390.

En cualquiera de los casos, las actividades deben respetar el planeamiento urbanístico vigente y, en su defecto, podrá condicionarse la autorización a la previa aprobación de dicho planeamiento, tal y como señala el art. 48.3 RGLC 2014. Es este último caso, y si se trata de actividades o actuación se ampare en una competencia exclusiva del Estado, el acuerdo otorgando la autorización será título suficiente para iniciar la actuación de que se trate y la modificación y revisión del planeamiento se iniciará de forma simultánea (art. 48.4 RGLC 2014). Es el caso de autorizaciones de *«usos hoteleros, hosteleros, recreativos o equipamientos públicos o privados, en construcciones tradicionales preexistentes a la LC 88, que gozando de valor etnográfico y patrimonial reconocido en disposiciones estatales o autonómicas de protección del patrimonio, pero fuera de la catalogación como bien de interés cultural, catalogado o inventariado, puedan contribuir a generar valor añadido al litoral.[...] Los supuestos pueden ser variados: cetáceas, salazones, conserveras, balleneras, fortificaciones, monasterios, pazos, con elementos arquitectónicos y patrimoniales que han tenido una influencia notable en la determinación cultural y patrimonial de la costa española»*⁷¹⁹.

A este respecto, la STC 149/1991 precisó esta competencia del Consejo de Ministros diciendo que: *«La atribución concedida al Consejo de Ministros no es, en consecuencia, un acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido de la norma total. Esta naturaleza del acto excepcional no elimina la necesidad de que la posibilidad que con la excepción se abre se adecue, sin embargo, a las reglas de ordenación urbanística que las Administraciones competentes hayan establecido, salvo en aquellos casos en los que la autorización se ampare en un título competencial que, como los enumerados en los párrafos 4.º, 20 ó 21 del apartado 1.º del art. 149, dotan a la decisión del Estado de un valor absoluto, o en los que el Consejo de Ministros haga uso de la facultad que le confiere el art. 180 de la Ley del Suelo, cuya acomodación a la Constitución declaramos en la STC 56/1986. Sólo en estos casos, en efecto, puede imponerse la voluntad del Estado a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio»*.

⁷¹⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.505.

Para la autorización excepcional del Consejo de Ministros el procedimiento está regulado en el art. 51 del RGLC 2014 que dispone:

«1. Para el otorgamiento de las autorizaciones a que se refieren los artículos 25.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y 48 de este reglamento se observará el siguiente procedimiento:

a) Presentación en el Servicio Periférico de Costas de tres ejemplares del proyecto básico de las obras o instalaciones, acompañados de la declaración motivada de su utilidad pública, realizada por el órgano competente de la comunidad autónoma o, en su caso, por el competente por razón de la materia.

b) El expediente deberá incluir, en todo caso, los informes de la comunidad autónoma y Ayuntamiento respectivos. Dichos informes deberán emitirse en el plazo de un mes, transcurrido el cual sin haberse formulado, se entenderán favorables.

c) Elevación del expediente, con su informe, al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para su tramitación.

d) Elevación del expediente al Consejo de Ministros para su resolución a propuesta del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que previamente y a estos efectos, podrá recabar cuantos datos e informes considere oportunos. En el supuesto de que la solicitud proceda de otro Departamento de la Administración General del Estado, la propuesta deberá ser realizada conjuntamente por ambos ministros.

2. Salvo en los casos a que se refiere el artículo 48.4 de este reglamento, las actuaciones a autorizar habrán de sujetarse al planeamiento vigente.

3. No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere este precepto sin que se acredite el otorgamiento de la autorización por el Consejo de Ministros. Para determinar si la finca está o no incluida en la zona, se aplicarán, con las variaciones pertinentes, las reglas establecidas en relación con las inmatriculaciones de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre».

Esta última previsión respecto del procedimiento a seguir para la inscripción de las obras en el Registro de la Propiedad resulta una novedad positiva en la protección del DPMT.

3.1.4. Obras e instalaciones construidas en servidumbre de protección.

Ya me he referido a que, hasta la entrada en vigor de la LC, y como consecuencia de la permisividad habida hasta entonces, se permitieron de forma expresa o tácita la construcción de numerosas edificaciones en la servidumbre de protección y en algunos en dominio público. Ante esta situación, la LC reaccionó estableciendo también un régimen distinto según dichas edificaciones contaran o no con las preceptivas licencias o autorizaciones exigibles con arreglo a la legislación de costas entonces vigente. Ese régimen se articula en la D. Transitoria Cuarta de la LC.

Respecto a las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, el apartado 1 de la D.T. Cuarta LC señala que serán demolidas cuando no proceda su legalización por razones de interés público. La posibilidad de tener que indemnizar por esta demolición fue descartada por el Tribunal Constitucional cuando afirmó en la STC 149/1991, F.J. 8, que «[...] *la demolición de las obras e instalaciones prevista en el apartado primero en forma alguna debe ser objeto de indemnización por ser obras realizadas al margen o con infracción de la propia legislación de costas vigente en el momento en que lo fueron. No sólo, pues, no hay privación expropiatoria de un bien, sino que tampoco hay lesión patrimonial por la que deba responder la Administración indemnizando, sin que pueda olvidarse que la Ley, aun cuando no venía obligada a ello, abre el portillo a una posible legalización de dichas instalaciones y obras por razón de interés público*». Es decir, la demolición en estos casos no debe ser indemnizada porque no supone una expropiación ni una lesión patrimonial, ya que lo construido lo fue sin licencia. Así lo afirma expresamente, entre

otras, la STS de 12 de febrero de 2014, Rec. 2490/2011⁷²⁰: «Solo resultan indemnizables aquellas obras o instalaciones que sean legales, esta conclusión se obtiene de la propia finalidad que persigue la fijación del justiprecio expropiatorio, y que no es otra que indemnizar por los daños que causa la privación o afección de un bien o derecho existente en el patrimonio del expropiado, y ninguna lesión produce en su patrimonio la privación de obras o instalaciones, que por ser ilegales, no pueden entenderse incorporadas al mismo. Las edificaciones e instalaciones para ser legales requieren bien haber obtenido una licencia municipal con carácter previo o bien por su legalización posterior pero, en todo caso, a los efectos de fijación de un justiprecio expropiatorio, es necesario que tales edificaciones e instalaciones fuesen legales o hayan sido legalizadas en el momento en el que ha de procederse a su valoración».

Es cierto que este apartado 1 de la D.T. Cuarta no se refiere de forma expresa a edificaciones situadas en servidumbre de protección pero hay que entender que es así, puesto que hace referencia a «la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente», por lo que hay que remontarse a lo dispuesto en el art. 4.5 de la LC de 1969 que se refería a que los propietarios no podían edificar en la zona de servidumbre de salvamento ella sin obtener las autorizaciones pertinentes. En cuanto a qué debe entenderse por *autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente*, hay que recordar lo que disponía el art. 22 del RLC de 1980, en cuanto a que las licencias y permisos para la ejecución de obras o instalaciones o aprovechamientos en los bienes del dominio público o en las zonas afectadas por las servidumbres de vigilancia litoral y de salvamento no eximían a su titular de obtener la concesión o autorización que sea procedente conforme a las disposiciones reguladoras de dominio público marítimo y especialmente conforme a la LC 1969 y a dicho Reglamento. Es decir, que las edificaciones a las que se refiere la D. Transitoria examinada deben contar, tanto con la licencia municipal o de otro tipo que fuera exigible en la fecha de su construcción, como de la correspondiente autorización otorgada por la autoridad competente en materia de costas de aquella época. Hemos visto al principio de este apartado de medidas de protección indirecta un ejemplo de

⁷²⁰ Vide STS de 12 de febrero de 2014, Rec. 2490/2011Id Cendoj: 28079130062014100088.

autorización de construcción de vivienda en servidumbre de protección en el T.M. de Mojácar (Almería) al que me remito para mayor ilustración.

En cualquier caso, la autorización o concesión a la que se refiere la LC y su Reglamento deben ser expresas, sin que quepa su otorgamiento tácito por mera tolerancia, ni la adquisición del DPMT por prescripción adquisitiva. Así lo afirma la STS de 25 de marzo de 2015, Rec. 1647/2013: «[...] a tales aspectos nos hemos referido en la STS de 23 de diciembre de 1998: "Hemos de tener en cuenta que nos encontramos ante un uso privativo del dominio público, que precisa para su conformidad a Derecho de un título concesional. El título concesional, en tanto que va más allá de la declaración de un derecho preexistente, como pueda ser la autorización, es constitutivo, es decir atribuye facultades de las que carecía el sujeto con anterioridad. Ni la legislación derogada de 1958 (arts. 94 y 95) ni la actual Ley 30/1992, permiten que por vía tácita o de silencio se adquieran derechos que no fuesen preexistentes al ciudadano, como lo es un uso privativo del dominio público. Como tal acto constitutivo precisa de una prueba concluyente y clara, título concesional que no aporta el recurrente. No se puede adquirir un título concesional de uso privativo del dominio público por silencio administrativo, ni por actos tácitos de cualquier índole, menos aún por la exención de impuestos ni tampoco por usucapión o prescripción adquisitiva, ya que en cualquier caso en el caso que nos ocupa se ha tratado de una mera tolerancia. Para que pueda entenderse otorgada una concesión tácita es preciso que la legislación sectorial expresamente la reconozca, como lo hacía el art. 199 de la Ley de Aguas de 1879, pero hoy no se admite tal forma de concesión tácita en nuestro Derecho y menos en la legislación de costas, ni tampoco en el régimen derogado».

A pesar de lo determinante del mecanismo de la demolición para estos supuestos, la D.T. Cuarta se refiere también a la posibilidad de legalización de lo construido de forma ilegal o sin licencia, siempre que sea por razones de interés público.

El procedimiento de legalización, que podrá ser total o parcial, viene establecido en el apartado 2 de la D.T. 13ª del RGLC 2014 y se refiere a que el procedimiento será el correspondiente a la clase de autorización o concesión de que se trate, respetando los usos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio. Es decir, que los trámites serán los que sean exigibles para una autorización para

una concesión (se entiende que una concesión del régimen general no una concesión compensatoria).

La autoridad competente para resolver en cada caso -con acuerdo entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local)- deberá apreciar motivadamente las razones que concurren para adoptar una u otra decisión. Para ello, el órgano competente para dictar la resolución recabará el informe de las otras Administraciones, que se entenderá desfavorable a la legalización si no se emite en el plazo de un mes. Esos informes son preceptivos, es decir, han de recabarse de las otras Administraciones no cabe presuponer por otros actos que la Administración en cuestión ha dado su visto bueno a la legalización.

Señala igualmente la Disposición Transitoria 13ª RGLC 2014 que podrán apreciarse las razones de interés público cuando la legalización sea compatible con la protección del dominio público marítimo-terrestre. Además, las obras e instalaciones de que se trate no podrán ubicarse en un tramo declarado en situación de regresión grave y deberá acreditarse que la demolición de las obras e instalaciones no produciría un beneficio significativo al uso del dominio público marítimo-terrestre. La STS de 6 de julio de 2000, Recurso 1822/1993 señala que *«Para estimar si concurren estas razones, que responden a un concepto jurídico de perfiles ciertamente difusos, la Administración goza de un margen de apreciación relativo, como corresponde a su función de servir con objetividad los intereses generales y, de modo especial en este ámbito, de asegurar la integridad y la adecuada conservación del dominio público marítimo-terrestre, así como garantizar su uso público y su utilización en términos acordes con su naturaleza y sus fines, manteniendo, entre otros factores, el debido respeto al paisaje y al medio ambiente. Sujeta aquella facultad discrecional al control de esta jurisdicción contencioso- administrativa»*. La SAN de 6 de abril de 2005, Rec. 1937/2001, niega las razones de interés público que justifiquen la legalización a un hotel: *«No puede apreciarse dicho interés por la propia existencia del hotel en una localidad costera ya que como acertadamente informa el jefe del Servicio de Costas en Girona -folios 38 y 39 del expediente- dicha oferta no se ve mermada por el hecho de que se supriman unos balcones, que no afectan a la edificación cerrada, por lo que no supondrá una disminución de plazas hoteleras»*.

Por su parte, el apartado 3 de la D.T. 13ª del RGLC 2014 establece que el procedimiento de legalización para las obras o instalaciones construidas sin licencia municipal en la franja comprendida entre los 20 y 100 metros de la servidumbre de protección se tramitará por la Corporación o autoridad correspondiente, conforme a lo establecido en la legislación urbanística, y se iniciará de oficio o a instancia del órgano competente de la comunidad autónoma o del Servicio Periférico de Costas.

El legislador, inexplicablemente, deja la puerta abierta a una legalización que, a mi modo de ver, no tiene justificación desde el punto de vista de la protección y recuperación de lo indebidamente ocupado en el litoral. Si las obras o construcciones son ilegales y, por tanto, su eliminación no debe ser indemnizada, no se explica el porqué de esta salvedad que, hasta el propio TC, en la sentencia 149/1991, reconoce que la Administración, respecto a la legalización, «*no venía obligada a ello*». Solo puede entenderse desde el punto de vista del respeto a alguna construcción especialmente importante por su valor histórico, artístico, cultural o de servicio público imprescindible. Y a esos supuestos debería haberse reconducido la posibilidad de legalización. Desgraciadamente no ha sido así a lo largo del tiempo y se han llegado a legalizar construcciones cuyo valor intrínseco funcional no merecía su mantenimiento.

En las obras e instalaciones legalizadas conforme al procedimiento antes señalado, así como en las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración General del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, para los usos recogidos en el artículo 25.1 de la LC, se diferencian dos supuestos según donde estén ubicadas dichas obras e instalaciones.

(i) Si se emplazan en terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión, salvo que se otorgue la prórroga prevista en el artículo segundo de la LPUSL (Prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior). En estos casos, y mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes.

(ii) Si las obras e instalaciones existentes se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito o en el resto de la servidumbre de protección, podrán realizarse obras de

reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Las obras en cuestión deberán (D. Transitoria Cuarta, apartado 3 de la LC):

«a) Suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto, tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes.

b) Emplear los mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales y/o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua. En el caso de que afecten a jardines y espacios verdes, para su riego fomentarán el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas».

Para PONS CANOVAS estos requisitos son, ni más ni menos, que una especie de contrapartida que otorga el legislador a los afectados por la servidumbre a cambio de la ampliación de las obras permitidas⁷²¹.

Los conceptos de obras de reparación, de mejora, de consolidación, etc. que figuraban en el RGLC 1989 dieron lugar en muchos casos a diferentes interpretaciones y habían de ser los tribunales quienes finalmente decidieran qué era una cosa u otra. La D.T. 14ª del RGLC 2014, apartado 2 realiza una enumeración de estos conceptos para una mejor interpretación, confirmando, una vez más, el carácter técnico que desprende el nuevo Reglamento. Señala que se entenderá por:

⁷²¹ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, Pamplona, p.268.

«a) *Obras de reparación: Intervenciones que, siendo su finalidad la conservación y el mantenimiento del inmueble o construcción, conllevan la sustitución o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, sin alterar su estructura y volumetría ni incidir en la estabilidad.*

b) *Obras de modernización y mejora: Todas las que, sin modificar elementos estructurales, puedan realizarse dentro y fuera de una construcción, instalación o edificación y que incrementen la calidad y accesibilidad de la misma.*

c) *Obras de consolidación⁷²²: Obras de carácter estructural, que tengan por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio por otros iguales o de características similares que permitan mantener la estabilidad del inmueble siempre que el edificio no se encuentre en estado de ruina de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística.*

d) *Volumen: Espacio delimitado por los paramentos exteriores de una construcción, edificación o instalación, independientemente de que estén construidas por encima o por debajo de la rasante, y de que su interior pueda estar vinculado a un uso determinado o sea un espacio no utilizable.*

A estos efectos, no computará como aumento de volumen:

1. °) *Los cierres de los paramentos frontales de terrazas y balcones que no se realicen con elementos opacos o de fábrica⁷²³.*

2. °) *La instalación de toldos sobre el terreno, las terrazas o en fachadas, cuando se realice mediante estructuras ligeras desmontables y sin cerramientos laterales.*

⁷²² Está siendo frecuente en estos días que los temporales que asolan la costa de España dejen a su paso daños en los muros de cerramiento de parcelas situadas en primera línea de costa. Dependerá del grado de los daños en esos muros para poder considerarlos como en estado de “agotamiento generalizado de los elementos fundamentales de su estructura”, tal y como se puede definir el estado de ruina técnica y, con ello, no permitir obras de consolidación para su mantenimiento.

⁷²³ Respecto a si se debe considerar aumento de volumen el “cerramiento de porche de vivienda con puertas correderas de cristal sobre raíles atornillados al suelo y techo de policarbonato”, la STSJ Murcia de 22 de febrero de 2019, Rec. 311/2017 afirma que sí lo es «ya que el nuevo habitáculo se puede utilizar como un espacio cerrado añadido al volumen edificatorio de la vivienda, resultando indiferente que el cerramiento se haya efectuado con cristales, puesto que la ley no hace distinción alguna al respecto»

3. 9) *Cuando quede suficientemente acreditada su necesidad, y con la menor incidencia posible:*

- *La ejecución de obras e instalaciones tendentes a la adecuación a la normativa de accesibilidad, incluyendo la instalación de nuevos ascensores y sus casetas de operaciones en las azoteas de los edificios.*

- *Las obras e instalaciones que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sismorresistente y de protección de incendios.*

- *Las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación».*

e) *Altura: Dimensión vertical medida desde la rasante de cada punto del perímetro de la proyección horizontal de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes hasta su punto más alto, excluidos los elementos técnicos de las instalaciones.*

f) *Superficie: Proyección horizontal de todos y cada uno de los planos que constituyen las diferentes plantas de las construcciones, edificaciones o instalaciones existentes sobre la parcela, incluyendo los cuerpos volados, buhardillas, altillos, porches, trasteros, garajes y demás construcciones, edificaciones e instalaciones complementarias que estén cubiertas, ya sea mediante forjados fijos o desmontables e independientemente de que estén contruidos por encima o por debajo de la rasante.*

g) *Demolición: Derribo o desaparición total o parcial de una construcción existente por cualquier causa. No tendrá la consideración de demolición parcial el derribo de los elementos estrictamente necesarios para realizar las actuaciones de reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que se realicen simultáneamente en el mismo proyecto de obra».*

Estas puntualizaciones definitorias resultan muy útiles pues, como digo, las distintas interpretaciones a que daban lugar los distintos tipos de obras permitidas eran objeto de recursos contencioso-administrativos que ahora podrán evitarse. En particular, el concepto de aumento de volumen edificatorio, el concepto de superficie, como proyección horizontal de todos y cada uno de los planos, incluyendo todos los elementos

construidos ya sea por encima o por debajo de la rasante. En el Capítulo I, en el apartado dedicado a la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social he mencionado un caso práctico en el núcleo de San José, Níjar (Almería) en el que se discutió el incumplimiento del Estudio de Detalle autorizado por el Ministerio de Medio Ambiente para la construcción de un solar en servidumbre que daba a dos calles a distinto nivel, es decir, a «dos viales situados a rasantes diferentes» y, a pesar de que se estaba construyendo en la práctica un cuerpo edificatorio de dos alturas cuando lo permitido en el Estudio era una planta, se concedió licencia de obras, pues, con arreglo a la ordenanzas municipales, resultaba *«autorizable el escalonamiento de la edificación entre las dos calles midiendo las alturas respecto a la línea virtual que une las rasantes opuestas en cada calle»*. La aclaración sobre la altura teniendo en cuenta la rasante en cada punto del perímetro de la proyección horizontal de las construcciones que se especifica en este apartado de la Disposición Transitoria 14ª del RGLC 2014 habría solventado las dudas suscitadas en aquel caso.

Establece también el apartado 2 de la D.T. 14ª RGLC 2014 que, si llegara a producirse una disminución del volumen de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes reguladas en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Cuarta de la LC, su restablecimiento computará como nueva construcción, por lo que se deberá estar a lo establecido en las disposiciones de la LC y del Reglamento. Lo cierto es que no se especifican los posibles motivos de esa disminución, por lo que habrá de considerarse que la disminución podrá obedecer a cualquier causa, desde el derribo parcial por un temporal hasta la demolición parcial voluntaria que no sea consecuencia de las obras de *«reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que se realicen simultáneamente en el mismo proyecto de obra»*.

Antes de la reforma de 2013, en la servidumbre de tránsito sólo se permitían pequeñas reparaciones de higiene, ornato y conservación. Ahora se unifican los dos regímenes, tránsito y resto de protección, y se amplían las posibilidades de obras en los dos casos. La previsión que contenía la D.T.13ª del RGLC 1989 de que, en caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de la LC, se sigue manteniendo en la D.T. 14ª del RGLC_2014, con la salvedad antes citada de la demolición parcial realizada al mismo tiempo que las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización.

Añade el apartado 3 del RGLC 2014 que la prohibición de aumento de volumen, altura y superficie de las construcciones existentes, contenida en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Cuarta de la LC, es de aplicación a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar. La actuación sobre una parte no implicará el reconocimiento de la legalidad del resto de la unidad parcelaria, entendiéndose por unidad edificatoria el *«conjunto de elementos arquitectónicos, estructural y funcionalmente relacionados, que forman un cuerpo constructivo independiente»* y por unidad parcelaria *«la finca o superficie de terreno que constituye una unidad física e inscrita como tal en Registro público»*⁷²⁴.

La modificación de la LC por la LPUSL supone un cambio significativo respecto del régimen de control de estas obras en servidumbre y DPMT pues sustituye la autorización previa por la presentación por los interesados de una declaración responsable ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma (obras en servidumbre) ante la Administración del Estado (obras en concesiones) *«en la que, de manera expresa y clara, manifiesten que tales obras no supondrán un aumento del volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y que cumplen con los requisitos establecidos anteriormente sobre eficiencia energética y ahorro de agua, cuando les sean de aplicación. La declaración responsable se ajustará a lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (disposición transitoria cuarta, 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio)»* (Disposición Transitoria Decimoquinta, apartado 1 del RGLC 2014). El régimen de declaración responsable tiene validez limitada, a tenor de *«lo dispuesto en la legislación del suelo, «pues no sirve si contravienen las disposiciones legales vigentes. No se pueden adquirir facultades urbanísticas de este modo»*⁷²⁵.

⁷²⁴ Para un estudio en profundidad sobre esta cuestión *vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Obra nueva y reformas en construcciones ubicadas parcialmente en la servidumbre de protección», en Marcos VAQUER CABALLERIA, Ángel Manuel MORENO MOLINA y Antonio DESCALZO GONZALEZ (Coord.), *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 3085-3109.

⁷²⁵ *Vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Obras complementarias e instalaciones accesorias en la zona de servidumbre de protección», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014, p.2405.

La documentación exigida por la Comunidad Autónoma para esa declaración responsable es la siguiente, en el caso de Andalucía⁷²⁶:

«- Documentación justificativa de la personalidad del peticionario, sólo en caso de que sea persona jurídica (Escritura de constitución de la Entidad,...) (Obligatoria).

- Documentación acreditativa de la representación con que se actúa (Poder Notarial, Escritura) (Obligatoria, en caso de actuar representante).

Deberá obrar en poder del interesado o su representante, por si es requerida por esta Administración, aunque se podrá aportar junto con la Declaración, la siguiente documentación:

- Acreditación de la titularidad del inmueble y, en caso de actuación por parte de otra persona, autorización del titular.

- Documentación acreditativa de la legalidad del inmueble.

- Plano parcelario con una escala no inferior a 1:2000 del emplazamiento de las obras proyectadas, con representación de las líneas de deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre y de sus servidumbres de protección, de acceso y de tránsito, de acuerdo con los planos oficiales del Servicio Provincial o Demarcación de Costas de la provincia correspondiente. (Obligatorio en todos los casos en los que no sea factible conocer el emplazamiento de las obras por otros medios).

- Documentación suscrita por técnico competente que incluya al menos Memoria, Planos o croquis descriptivos de los trabajos, y presupuesto.

- Reportaje fotográfico del estado actual de las instalaciones.

- Cuando le sea aplicable: Certificación de eficiencia energética acreditativa de que, mediante las obras, se obtendrá una calificación energética final que alcanzará una mejora de dos letras o una letra B (de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril).

- Cuando le sea aplicable: Documentación justificativa de que mediante las obras se obtendrá un ahorro efectivo en el consumo de agua. Y si las obras nuevas

⁷²⁶ Vide <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente> (consultada el 8-3-2020).

afectan a jardines y espacios verdes, documentación acreditativa de que para su riego se fomenta el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas.

- Informe del Servicio Provincial de Costas (En caso de afección a la zona de servidumbre de tránsito, salvo que se traten de pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación y no supongan modificación del uso al que se encuentran destinados ni incremento relevante del valor de la edificación)».

En servidumbre de tránsito tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente, sin que, con carácter previo, la Administración General del Estado -o el órgano competente de la C.A. en el caso de Andalucía o Cataluña-, emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada⁷²⁷. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud y, si no se emitiera en plazo, se entenderá que tiene carácter favorable. No obstante, no será necesaria la emisión de este informe cuando se trate de obras de pequeña reparación que únicamente suponga cambio de elementos accesorios y las que exija la higiene, ornato y conservación, siempre que no supongan modificación del uso al que se encuentran destinados ni incremento relevante del valor de la edificación. Para las obras a realizar que se ubiquen en dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de tránsito y no incidan en el resto de la de protección, la declaración responsable deberá presentarse ante el Servicio Periférico de Costas; cuestión lógica pues la Comunidad es el órgano competente para autorizar las obras en servidumbre de protección, pero no las que afectan solo a la de tránsito o al DPMT (a excepción de Andalucía y Cataluña).

⁷²⁷ El apartado 5 de la D.T. 14ª del RGLC 2014 establece que «A los efectos previstos en la letra b) del apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, se considerará que la servidumbre de tránsito queda garantizada si se encuentra total y permanentemente desocupada en al menos tres metros de anchura desde la ribera del mar, con un gálibo libre en altura de, al menos 3 metros, de tal forma que, además del paso público peatonal, quede también garantizado el de los vehículos de vigilancia y salvamento. Ante imposibilidad justificada de lo anterior, podrá admitirse una localización alternativa de la servidumbre, con la misma anchura mínima libre anterior, lo más cercana posible a la ribera del mar, preferentemente dentro de la servidumbre de protección o del dominio público marítimo-terrestre degradado, pero en ningún caso dentro de la ribera del mar. No se admitirán como alternativa ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre que carezcan de título habilitante».

El RGLC 2014 establece una garantía de publicidad de los inmuebles en los que se han autorizado este tipo de obras y es que el Servicio Periférico de Costas podrá solicitar del Registrador de la Propiedad que haga constar, mediante nota marginal, la situación jurídica de los inmuebles afectados, remitiéndole certificación de la resolución firme que determine el régimen jurídico aplicable a la finca afectada, que deberá estar identificada y su titular haber sido notificado en el expediente.

El art. 1.40 de la LPUSL modificó la Disposición Transitoria Cuarta LC en su apartado 2, letras a), b) y c), e introdujo un nuevo apartado 3; modificaciones a las que he hecho referencia y analizado este apartado. La modificación consistió básicamente, como se puede comprobar, en la posibilidad de realizar obras de reparación, mejora, consolidación y reparación, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes. La diferencia con lo que disponía la LC de 1988 consiste básicamente en que se permiten por primera vez este tipo de obras en el dominio público [apartado 2.a)]; se amplían considerablemente las obras permitidas en la servidumbre de tránsito, cuando antes solo se contemplaba la posibilidad de las pequeñas reparaciones que exigiera la higiene, ornato y conservación [apartado 2 b)]; y se regulan las obras permitidas en la servidumbre de protección, en sustitución de la redacción anterior, considerada inconstitucional y nula por la STC 149/1991, FJ 8 E), por invadir las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo [apartado 2 c)]. Además, el nuevo apartado 3 incorpora los ya señalados requisitos comunes a todas estas obras, como son las exigencias sobre mejora de la eficiencia energética y el ahorro efectivo del consumo de agua, y en sustituir la autorización por la técnica de la declaración responsable a efectos de manifestar el cumplimiento de los requisitos legales.

En el recurso de inconstitucionalidad 5012-2013 se argumentaba por los recurrentes que en las edificaciones enclavadas en el DPMT se admiten determinadas obras mientras dure la concesión, aunque al término de esta, su destino siga siendo la demolición sin indemnización. El impacto sobre el DPMT es grande porque, en virtud de la prórroga del art. 2 de la LPUSL, cabe extender la vigencia de estas concesiones hasta los 75 años, y además ahora estas concesiones son transmisibles mortis causa e ínter vivos, por lo que, todo combinado, supone una rebaja en el estándar de protección del ecosistema litoral, *«dado que tales construcciones y edificaciones, que tendrían*

que haber sido demolidas a partir de 2018, quedan ahora en situación de «fuera de ordenación» cualificada, ampliada y mejorada, pudiendo permanecer por lo menos hasta el año 2063». Lo mismo ocurre –señalaban los recurrentes- respecto de las obras permitidas en las construcciones e instalaciones ubicadas en la servidumbre de tránsito. Además, la autorización estatal se sustituye por un informe favorable, y al rebajar los controles administrativos previos, se produce un nuevo supuesto de rebaja o reducción del estándar de protección. En cuanto a las obras que pueden realizarse en las construcciones e instalaciones situadas en servidumbre de protección, se amplían a las de consolidación y modernización.

Concluían los recurrentes refiriéndose al modelo de declaración responsable por motivos de reducción de cargas administrativas, señalando que resultan improcedentes en este caso, dada la importancia de los valores constitucionales en juego.

Por su parte, el Abogado del Estado en su escrito defendió las modificaciones diciendo que la nueva redacción de la disposición transitoria cuarta LC 1988 no supone una mayor relajación de la protección, ni de prevalencia del interés privado o particular frente al general, pues *«tanto antes como después de la reforma, las edificaciones en dominio público iban a permanecer hasta la finalización del plazo de concesión, y las situadas en servidumbre de protección (dominio particular), de manera indefinida. La diferencia es que podrán realizarse más obras que las permitidas por la Ley de costas antes de la reforma. Pero esta nueva posibilidad no afecta a la protección del dominio público marítimo-terrestre ni a la garantía de su uso público, puesto que en los bienes que ocupan el dominio público subsiste en todo caso la limitación del plazo concesional»*. Y respecto al apartado 3, introduce un mecanismo de protección ambiental, *«ya que exige que estas obras impliquen una mejora en la eficiencia energética y ahorro de agua, requisitos que claramente constituyen una mejor protección del dominio público marítimo-terrestre»*.

El TC, en su STC 233/2015, de 5 de noviembre, en esta tacha de inconstitucionalidad se pronuncia remitiéndose a lo razonado en el fundamento jurídico 2 de la misma sentencia sobre el principio de no regresión del Derecho medioambiental. Señala la sentencia que las modificaciones introducidas en la Disposición Transitoria Cuarta se refieren a obras o instalaciones existentes o autorizadas con anterioridad a su entrada en vigor, bien porque contaran con autorización o concesión, bien porque

hayan sido legalizadas por razones de interés público. No se consiente el aumento de su volumen, altura o superficie, y no se altera la duración de las concesiones en zona de dominio público, la garantía de la servidumbre de tránsito o, en fin, el régimen general vigente en la zona de servidumbre de protección. Por tanto, *«no cabe pues apreciar que en modo alguno se desborde el margen de configuración del que dispone el legislador»*. Respecto a los requisitos adicionales de eficiencia energética y ahorro efectivo en el consumo de agua señala que están orientados a mejorar aspectos medioambientales de estas obras e instalaciones. Por último, se despacha la sentencia en este punto afirmando que, como *«nada dice la Constitución acerca de las técnicas de intervención administrativa adecuadas para verificar la aplicación de la norma, ningún reproche de constitucionalidad cabe formular a las elegidas; esto es, el informe favorable en la zona de servidumbre de tránsito o la declaración responsable a efectos del cumplimiento de los requisitos técnicos de las obras»*.

Se echa de menos en esta cuestión que el TC, al menos, hubiera valorado con mayor profundidad si la declaración responsable puede suponer en la práctica una rebaja de la protección como señalaban los recurrentes. Qué duda cabe que el control a posteriori de una actuación sobre bienes demaniales o sobre los colindantes puede resultar tardío y el perjuicio ocasionado irreparable. Cuestión distinta es la indudable mejora que la declaración responsable supone para los ciudadanos en cuanto a los trámites administrativos a la hora de llevar a cabo actuaciones en este entorno. Pero esta mejora no puede compensar nunca los posibles perjuicios. Sería preferible, en todo caso, agilizar los procedimientos de autorización ex ante con más medios⁷²⁸.

⁷²⁸ Vide M.^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, Madrid, 2001 y M.^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, «Las declaraciones responsables y las comunicaciones en el proyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas», en *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 2, 2015.

3.2. Régimen transitorio.

Como he dicho anteriormente, la D.T. Tercera de la LC establece un «*régimen transitorio en la aplicación de la servidumbre de protección y de las limitaciones previstas en la zona de influencia, lo que supone incidir en las situaciones urbanísticas preexistentes de los terrenos sobre los que aquellas recaen, afectando de esa forma a las competencias de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en la materia de urbanismo*» (STC 149/1991) que se justifica según el TC «[...] *en la medida en que como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que, en relación al uso del suelo por razones medio-ambientales (art. 149.1.23 C.E.), se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia*».

Por consiguiente, examinado ya el régimen general de usos en la zona de servidumbre de protección, procede ahora entrar a examinar la Disposición Transitoria Tercera de la LC que se refiere a las previsiones de la Ley en función de la clasificación de los suelos a la entrada en vigor de la misma. Cuando la LC proyecta sus determinaciones sobre el suelo clasificado como urbano o urbanizable a la entrada en vigor de la LC puede dar lugar a la reducción de la extensión de la servidumbre de protección. Con ello la LC quería, de alguna forma, respetar los derechos adquiridos⁷²⁹ y evitar la aplicación de una servidumbre de 100 metros tan amplia, así se reconoce expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley. El resultado es que la servidumbre de protección de 20 metros se aplica con carácter general a todos los suelos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley. Otra determinación importante a los efectos de la aplicación de la servidumbre es que la fijación de la servidumbre se hace dentro del procedimiento de deslinde, de tal manera que si no hay deslinde no se materializa la servidumbre, ya sea de 100 o de 20 metros. Es necesario, por tanto, llevar a cabo el deslinde para que tenga efectos jurídicos la aplicación de la correspondiente servidumbre.

La D. Transitoria Tercera distingue tres supuestos: (i) terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la LC; (ii) terrenos que, a la entrada en vigor de

⁷²⁹ Vide Felipe GONZALEZ IGLESIAS, «Régimen jurídico del suelo urbano afectado por la Ley de Costas», *Revista Practica Urbanistica*, 93, La Ley, 2010, p.36

la LC, estuvieran clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización y (iii) terrenos que estuvieran clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable a la entrada en vigor de la LC. A estos supuestos hay que unir otro más, el incorporado por la LPUSL, que se refiere a núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, no estaban clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunían determinados requisitos.

3.2.1. Terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

Hay que partir del hecho cierto de que la legislación sobre el suelo en España históricamente no prestó atención al litoral y la anterior Ley de Costas de 1969 «*no abordó su posible conexión material con la planificación urbanística*»⁷³⁰. Sin embargo, la LC de 1988, a la hora de su aplicación concreta, sí hace referencia a la legislación urbanística, a las distintas clases de suelo, a los estudios de detalle y a un número vario de figuras e instrumentos urbanísticos.

La citada D.Transitoria Tercera, apartado 3, referida al suelo urbano dice así:

«3. Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos

⁷³⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, 2016, p. 16.

adecuados, que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma».

Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación, se aplicarán las siguientes reglas:

«1.ª Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2.º del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

2.ª Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecidas en el artículo 25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, sólo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico, en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:

- a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.*
- b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.*
- c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.*
- d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.*
- e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.*

f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25 por 100 de la longitud total de fachada del tramo correspondiente.

El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización.

3.^a En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley».

Por su parte, el RGLC 2014, en su D.T. Decima se pronuncia en parecidos términos pero añade en su apartado 3 que «A los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter».

Por tanto, se estableció en el RGLC de 1989, y ahora también en RGLC 2014, una doble forma para acreditar el carácter urbano del suelo a la fecha de entrada en vigor de la LC: una vía formal (que estuviera clasificado como tal en el planeamiento) y otra vía material (con independencia de que existiera o no instrumento de planeamiento), acreditándose el carácter de urbano al momento de entrada en vigor de la Ley. Lo importante es la situación de los terrenos en ese momento «*con independencia de su posterior – o anterior- clasificación o desarrollo de facto*»⁷³¹.

⁷³¹ Vide Matilde CARLON RUIZ, «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, 196, 2015, p.141.

La redacción de esta Disposición da cobertura legal a la otorgada a la D.T. Novena.2 del RGLC 1989 que había dado tantos problemas⁷³² y de la que la jurisprudencia propugnaba una interpretación restrictiva ya que la posibilidad de nuevas construcciones en servidumbre de protección debía tener un carácter excepcional⁷³³. En la práctica judicial el reconocimiento del carácter urbano material del suelo es una cuestión de prueba⁷³⁴ y, en particular, en muchos casos, de una prueba pericial judicial.

Puesto que la aplicación de la LC difiere según estuviera clasificado el suelo a la entrada en vigor de la Ley, hay que estar a este respecto a lo que establecía la legislación en la materia en el año 1988. Es decir, al Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo art. 78 decía: «*Constituirán el suelo urbano: a) Los terrenos a los que el plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en*

⁷³² Vide STS de 17 de noviembre de 2003, Rec. 984/1999, Id Cendoj: 8079130052003101014: «[...] En el marco del respeto general a los derechos legalmente adquiridos, el criterio básico que se utiliza consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística. En cambio, en las zonas urbanas o urbanizables, en las que sí se han consolidado tales derechos de aprovechamiento, no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de la servidumbre de protección se limita a 20 metros, es decir, la misma extensión que correspondía a la servidumbre de salvamento según la legislación de Costas que ahora se deroga. Con los criterios de la nueva ley se evita, por una parte, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración Urbanística y, por otra parte, se excluye también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación [...]». II.- De otro, porque nada a favor de tal intención modificadora se extrae tampoco del tenor de los preceptos que la Ley, en su Título II, artículos 20 a 30, dedica a las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre. III.- En tercer lugar, porque igual conclusión se extrae del tenor de las Disposiciones Transitorias de la Ley y, muy en concreto, del de la Tercera de ellas en su número 3, pues habla tan sólo de terrenos clasificados como suelo urbano, expresándose, por tanto, en términos que no tienen una amplitud distinta o una exigencia mayor que las del artículo 78 a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, a la luz del cual surgió aquella jurisprudencia sobre la fuerza normativa de lo fáctico. IV.- Por fin, porque la conclusión alcanzada es también la que late en lo razonado y decidido en la sentencia de esta Sala Tercera de fecha 25 de julio de 2002, dictada en el recurso de casación número 8509 de 1998, pues en ella, en su fundamento de derecho octavo, refiriéndose a los terrenos que forman parte de la servidumbre de tránsito, afirmamos que si el suelo es urbano por contar con todos los servicios, o hallarse edificado, no puede desconocerse esa realidad».

⁷³³ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en Juan. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, pp.409-411.

⁷³⁴ Vide Matilde CARLON RUIZ, «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, 196, 2015, p.148.

áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine. b) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior». Y respecto a los municipios que no tuvieran Plan General de Ordenación, el art. 81 decía que el territorio se clasificará en suelo urbano y suelo no urbanizable y que «constituirán el suelo urbano los terrenos que por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de su superficie se incluyan en un Proyecto de delimitación, que, tramitado por el Ayuntamiento con arreglo al artículo cuarenta y uno, será aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, previo informe de la Diputación Provincial. Tres. Constituirán el suelo no urbanizable los demás espacios del término municipal». Por su parte, el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana establecía en su art. 21: «Para que el Plan General clasifique terrenos como urbanos, incluyéndolos en la delimitación que a tal efecto establezca, será preciso que reúnan algunos de los siguientes requisitos: a) Que los terrenos estén dotados de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. b) Que los terrenos, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el párrafo anterior, tengan su ordenación consolidada, por ocupar la edificación, al menos, dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el Plan General para ellos proponga). El Plan deberá señalar las operaciones de reforma interior o acciones concretas de urbanización precisas para conseguir los niveles de dotación necesarios de los servicios mínimos señalados en el apartado a) de este artículo»⁷³⁵.

La SAN de 11 mayo 2005, Rec. 753/2002, respecto de la D. Transitoria Novena, punto 3 del RGLC de 1989, distinguía dos supuestos: «a).- Que los instrumentos urbanísticos califiquen el suelo como urbano. En este caso la norma establece claramente un límite temporal, y es que dicha clasificación se encuentre en los instrumentos de

⁷³⁵ Para un estudio más extenso, vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, pp.393-489.

ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas. Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Costas, la servidumbre tendrá el alcance establecido en el Art. 23 de la norma, con independencia de la calificación del suelo.

b).- En segundo lugar, la norma se refiere a lo que podríamos llamar situaciones urbanas consolidadas. Es decir, áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística "en la citada fecha"; lo que equivale a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas. Lo esencial es, por tanto, que dicha situación de consolidación este materializada antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas. La Ley reconoce de este modo eficacia a lo que la Jurisprudencia ha venido a llamar "fuerza normativa de lo fáctico" (STS de 21 de septiembre de 1987 y 8 de marzo de 1988). Ahora bien, la Ley exige además un juicio jurídico, no de la Administración de Costas, sino de la Administración Urbanística que aprecie la existencia de esa situación urbana consolidada. Reconocimiento expreso que deberá concederse conforme a la Ley, al estar sometida la Administración a la Ley y el Derecho (Art. 103 CE)».

Añade esta sentencia, a continuación, algo importante y es que «[...], a efectos de la norma, debe considerarse reconocimiento expreso, tanto la resolución expresa de la Administración urbanística reconociendo la existencia del área urbana, como la resolución judicial reconociendo dicho carácter pese al criterio contrario de la Administración. Reconocimiento que por lo demás será declarativo, no constitutivo, es decir, que la Administración deberá limitarse a declarar, en su caso, lo que "ex lege", ya es suelo urbano. La norma, en estos casos, no exige que el acto o resolución de la Administración urbanística sea anterior a la vigencia de la Ley de Costas, lo que exige, lógicamente, es que la situación urbana consolidada sea anterior a la Ley, siendo esto lo definitivo. De hecho, lo que exige la Ley es que "el suelo sea urbano a la entrada en vigor de la presente ley"; y el suelo es urbano, no porque lo reconozca expresamente la Administración, sino porque así lo establezca la Ley. De este modo la norma reglamentaria, para que no se aparte del tenor de tal ley, debe interpretarse en el sentido que el tiempo de la resolución de la Administración urbanística no sea esencial, siéndolo, sin embargo, que la situación urbanística consolidada sea anterior a la entrada en vigor de la Ley [...]».

La excepción consignada en el apartado 3 de la D.T. Decima del RGLC 1989 que repite en la D.T. Décima, apartado 3 del RGLC 2014, de «*salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter*», dio lugar, como digo, a muchos problemas en los supuestos de clasificación formal como urbano del suelo, aunque, por experiencia propia, era asumida sin problemas por los tribunales, siempre y cuando se acreditaran las circunstancias de hecho (fuerza material de lo fáctico) de modo fehaciente.

Así, respecto a un suelo en el T.M. de Nerja (Málaga) se discutía en vía administrativa con la Demarcación de Costas de Málaga la reducción de la servidumbre de protección entre los vértices M-5 a M-18 del Deslinde de los Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre en el tramo de costa comprendido entre el límite con el T.M. de Torrox y la Punta de la Torrecilla, T.M. de Nerja (Málaga), al considerar el propietario de los terrenos que éstos, a la entrada en vigor de la LC, tenían la edificación consolidada, reunían, además, los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les había reconocido expresamente ese carácter.

Los terrenos en cuestión formaron parte de un Plan Parcial del Sector Urbanizable UR-12 promovido por el recurrente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y aprobado inicialmente en fecha 11 de noviembre de 1986. Por otro lado, el solar se encontraba en una zona en la que las edificaciones estaban consolidadas antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas. Esta circunstancia se acreditó mediante: (i) copia de las escrituras de segregación, declaración de obra nueva y división material; (ii) cartas de pago al Ayuntamiento de Nerja en concepto de tasas de expedición de licencias de obras para la edificación de las viviendas de la Urbanización; (iii) autorización, por parte de la Junta de Andalucía, de la instalación de Alta Tensión autorización, por parte de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, del acceso a la Urbanización; (iv) Informe realizado por el Letrado del Ayuntamiento de Nerja de fecha 20 de octubre de 1986 en el que consta la condición de suelo urbano del lugar donde se pretendía ubicar el vial de acceso a la urbanización; (v) Informe realizado por el Arquitecto municipal en fecha 16 de julio de 1987 en el que

consta que, en esa fecha, las obras de urbanización *«se encuentran en avanzado estado de ejecución (incluso con instalación de sistema de depuración de aguas residuales por oxidación total)»*; (vi) Informe del Inspector de Obras del Ayuntamiento de Nerja, de fecha 18 de abril de 1988 en el que constaba literalmente lo siguiente: *«Que girada visita de inspección al sector ur-12, ladera del mar de este término municipal (localidad), ha podido comprobar que existen 59 viviendas terminadas»* (es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas la edificación se encontraba totalmente consolidada en la zona con 59 viviendas terminadas); (vii) Informe suscrito por el Ingeniero de Caminos D. XXXX en fecha 28 de julio de 1988 (curiosamente el día de la aprobación de la Ley de Costas) en el que hace constar que *«las obras de urbanización están casi totalmente terminadas pasando con toda seguridad la valoración de las mismas del 80 % de las previsiones del proyecto de Urbanización»*; (viii) Informe suscrito por el Ingeniero de Caminos D. XXXX en fecha 8 de agosto de 1988 en el que hace constar que *«las viviendas construidas en dicho Sector cuentan todas ellas con acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación y depuración de aguas fecales y suministro de energía eléctrica»*; (ix) Informe suscrito por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, Jefe del Servicio de Infraestructura del Excmo. Ayuntamiento de Nerja de fecha 9 de mayo de 2008 en el que hace constar que *«con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 de Costas dicha urbanización contaba con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación y depuración de aguas residuales y suministro de energía eléctrica»*, todo ello *«expresamente a los efectos de aplicación de la Disposición Transitoria Novena, apartado 3 del Reglamento de la LC»*.

Ante toda esta documentación, la Demarcación de Costas de Málaga estima la petición subsidiaria de las alegaciones del trámite de audiencia, considerando que: *«procede la aplicación de la Disposición Transitoria Octava, 3 del reglamento en el sentido de mantener la anchura de la zona de protección vigente que, aunque inferior a cien metros desde la nueva ribera del mar, es la máxima posible, dentro del respeto al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento»*. Finalmente, la O.M. del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 16 de diciembre de 2009 aprobó el deslinde con la servidumbre de 100 metros entres los vértices M-5 a M-8. No satisfechos con esta determinación de la servidumbre, se interpuso recurso contencioso ante la Audiencia Nacional con base en lo que expongo a continuación. Se debería

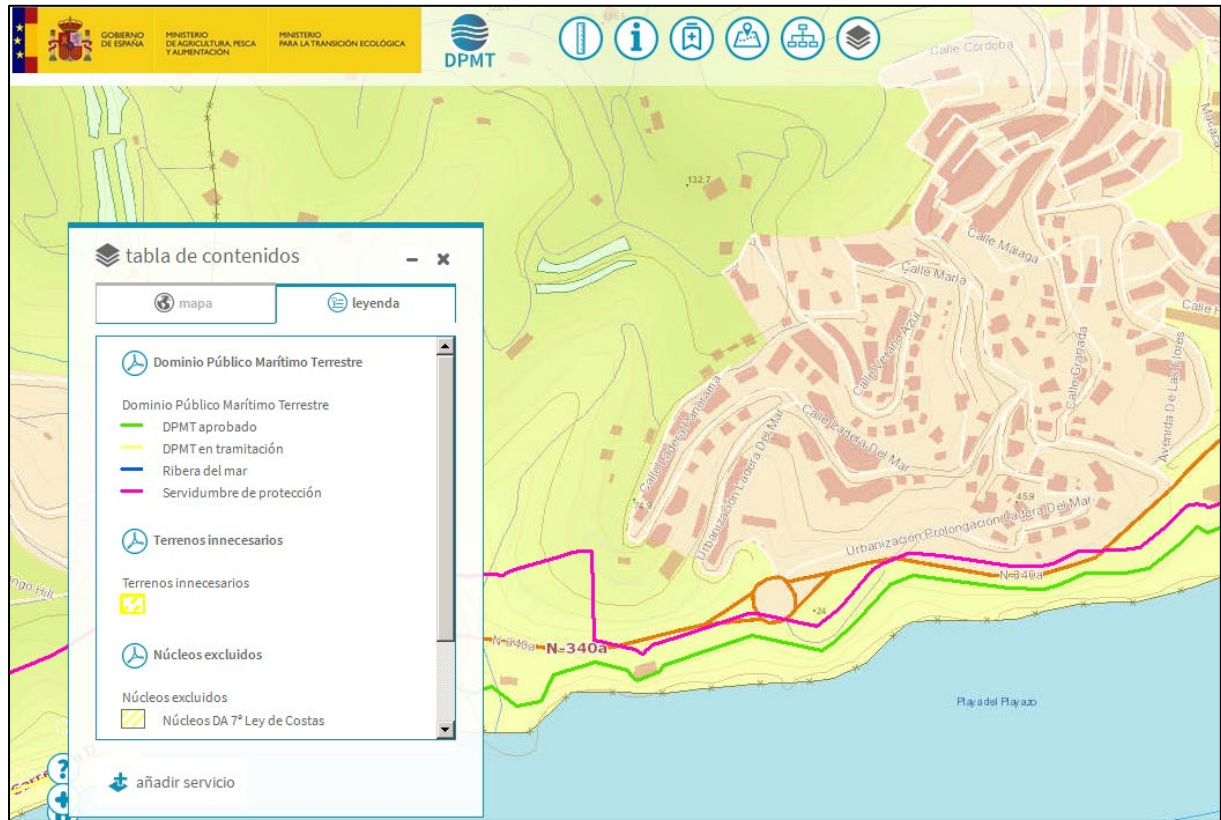
haber aplicado la Disposición Transitoria Novena, punto 3 del RGLC puesto que se había acreditado suficientemente la consolidación de la edificación entre los vértices M-5 a M-18 del deslinde, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, así como la existencia, a dicha fecha, de todos los servicios exigidos por la legislación urbanística para considerarlos suelo urbano. En la demanda argumentábamos que el reconocimiento expreso del que habla la Disposición Transitoria no se había producido en el presente caso puesto que la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía se había limitado a señalar que no dispone de información para hacerlo y que la Disposición Transitoria citada no exige que el reconocimiento expreso de la Administración urbanística sea anterior a la vigencia de la Ley de Costas, sino que exige que la situación urbana consolidada fuera anterior a la Ley, es decir, que *«el suelo sea urbano a la entrada en vigor de la presente Ley»*; y el suelo es urbano, no porque lo reconozca expresamente la Administración, sino porque así lo establezca la Ley. Igualmente expusimos que las Sentencias de la Audiencia Nacional de 2 de junio de 2006 (Rec. 398/2006) y 5 de marzo de 2008 (Rec. 19/2006) confirman la aplicación del criterio normativo de lo fáctico, según el cual, necesariamente ha de reconocerse la categoría de urbanos a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación.

No obstante la abundante documentación aportada, se propuso en periodo probatorio prueba pericial judicial para que informara sobre los extremos expuestos; prueba pericial que certificó todo lo manifestado diciendo que *«A los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter. Que es el caso que nos ocupa a la vista del estado de las viviendas e Infraestructuras de que disponía según se observa en los vuelos certificados por el Ministerio de Fomento (en Madrid) y la Consejería de Obras Públicas (desde la junta de Andalucía), fechados en 1989 y 1988 respectivamente»*.

La SAN de 8 de marzo de 2012, Rec. 138/2010, estimó el recurso contencioso declarando la nulidad parcial del deslinde realizado, señalando que: *«Así pues, tomando en consideración toda la prueba reseñada y practicada en las actuaciones, muy especialmente la pericial a que se acaba de aludir (sustentada en documentación antigua) en relación el informe del Ayuntamiento de Nerja que refiere consolidación urbanística superior al 80% con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de Costas (concretamente el 29-11- 1986), esta Sala considera que nos hallamos en el supuesto contemplado en la Disposición Transitoria Novena.3 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, en relación con los artículos 78 y 81.2 de la Ley del Suelo de 1976, a cuyo tenor se exige la edificación, al menos, las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma. Procede, por todo ello, la fijación de la servidumbre de protección en 20 metros de anchura, en lugar de 100, conforme a lo solicitado en la demanda».*



Deslinde y servidumbre sobre ortofoto de la zona objeto del recurso SAN de 8 de marzo de 2012, Rec. 138/2010 según OM recurrida. Fuente: archivos del doctorando.



Deslinde y servidumbre de la zona objeto del recurso SAN de 8 de marzo de 2012, Rec. 138/2010 tras la sentencia. Fuente: <https://sig.mapama.gob.es/DPMT/>.

3.2.2. Terrenos clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

El apartado segundo de la D.T. Tercera de la LC se refiere a los terrenos que a la entrada en vigor de la LC estuvieran clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, para los que «*se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido*». Esta previsión se hacía para un adecuado cumplimiento de la Ley pues «*la aplicación de sus disposiciones podrá hacerse de forma gradual, de tal modo que, atendidas las circunstancias del caso, la anchura de la zona de protección, aunque inferior a cien metros, sea la máxima posible (disposición transitoria octava, 3, RC)*»⁷³⁶.

⁷³⁶ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999, p.266.

Se distinguen varios supuestos en función de que se hubiera o no aprobado definitivamente el Plan Parcial como instrumento urbanístico en el que se contiene la *«asignación de usos pormenorizados y delimitación de las zonas en que se divide el territorio planeado por razón de aquéllos y, en su caso, la división en polígonos o unidades de actuación»* (art. 13.2.a del TRLS 1976). La aprobación definitiva o no del Plan Parcial es sustancial pues es ese el momento en el que nacen derechos subjetivos para los particulares y no simple expectativas urbanísticas y, por tanto, su eliminación supondría el derecho a indemnización. Los supuestos son los siguientes:

a) El primero se refiere a que *si los terrenos no contaban con Plan parcial aprobado definitivamente al 1 de enero de 1988, «dicho Plan deberá respetar íntegramente y en los términos del apartado anterior las disposiciones de esta Ley, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística».*

En principio, en este supuesto no habría indemnización pues no se habría consolidado ningún derecho al no estar aprobado el Plan⁷³⁷. No obstante, se entendió por algunos que sí podría haber lugar a la indemnización en aplicación de lo dispuesto en el art 87.2 del TRLS 1976⁷³⁸, en relación con el art. 72.4 del Reglamento de Planeamiento⁷³⁹ pero el Tribunal Supremo (STS de 30 de enero de 1996, Rec. 5762/1991) zanjó en su día la cuestión señalando que:

«No debe caber duda razonable alguna sobre que la decisión que se desprende de lo anteriormente expuesto es la aplicación de la Ley de Costas al caso debatido. No es obstáculo a ello, ni consecuencia tampoco, la previsión indemnizatoria a que se refiere el Ayuntamiento y que enlaza con lo que reza el número 2

⁷³⁷ *Ibidem*, p.268.

⁷³⁸ *Vide* TRLS 1976, art 87.2: *«La modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecida por los Planes Parciales, por los Planes Especiales y por los Programas de Actuación Urbanística sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos Planes o Programas, o transcurridos aquéllos si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración».*

⁷³⁹ *Vide* Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, art. 72.4: *«El Programa de Actuación Urbanística fijará las etapas en que hayan de ejecutarse sus previsiones, señalando los terrenos que hayan de urbanizarse mediante Planes Parciales o, en su caso, mediante Planes Especiales para la realización de las obras de infraestructura de los sistemas generales. Si el programa se formulase como consecuencia de concurso, habrá de recoger las especificaciones de este orden que figuren en las bases del mismo».*

apartado a) de la Disposición Transitoria que antes hemos reseñado, a través del artículo 87.2 de la Ley del Suelo Texto Refundido de 1976. La doctrina jurisprudencial es constante (Sentencias de 15 de noviembre de 1995 y las en ella citadas) en el sentido de que ese precepto debe ser objeto de interpretación estricta habida cuenta de que la regla general es que la facultad de modificación de la ordenación de terrenos y construcciones no da derecho, en principio, a indemnización patrimonial, que solo procederá cuando se acredite la existencia de una concreta lesión patrimonial en los bienes y derechos de quien la reclame y se justifique que ha dado efectivo cumplimiento de los deberes y actuaciones que impone a los propietarios el ordenamiento urbanístico, ya que es, entonces, cuando se han ganado los contenidos artificiales que se añaden al derecho inicial, o que este se ha patrimonializado por haber llegado el Plan a su fase final, a su ejecución. Por lo demás, tanto el artículo 117 de la Ley de Costas como su Reglamento en el artículo 210, trazan el trámite que ha de seguirse en caso de informe desfavorable de la Administración Estatal; en este caso del Servicio de Costas».

Con posterioridad, la STS de 11 de octubre de 2004, Rec. 7846/1999, hace referencia a la citada STS de 30 de junio del 2001 y acoge sólo la posibilidad de reconocer determinadas indemnizaciones por los gastos que hubiera efectuado el propietario de los terrenos en la confianza legítima de que obtendría un aprovechamiento, lo que le confería el carácter de perjudicado dentro de los límites señalados: «[...] *la jurisprudencia ha declarado la indemnizabilidad de los gastos hechos para la preparación y aprobación de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente (sentencia de 17 de junio de 1989)*».

b) El segundo supuesto se refiere a los *terrenos que contaban con Plan parcial aprobado definitivamente antes del 1 de enero de 1988* para los que se preveía que «*se ejecutarán las determinaciones del Plan respectivo, con sujeción a lo previsto en el apartado siguiente para el suelo urbano*».

En estos casos lo que aparentemente procedía era ejecutar en sus previsiones el Plan Parcial aprobado, aunque la jurisprudencia asimiló este supuesto «*al de los terrenos que no contasen con Plan Parcial aprobado definitivamente y al de los terrenos*

con Plan parcial aprobado con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de la LC, de modo que sólo si el mantenimiento del aprovechamiento urbanístico lo exigía se reducía la extensión de la servidumbre de 20 metros»⁷⁴⁰. Para NÚÑEZ LOZANO en este supuesto se debió fijar la extensión entre 100 y 20 metros «si ello no generaba indemnización, por ser factible la reubicación de los aprovechamientos sin generar derecho a indemnización»⁷⁴¹.

c) El tercer supuesto es el de los terrenos que contasen con Plan Parcial aprobado definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor y resultasen contrarios a lo previsto en la LC.

En estos casos, se debía proceder a su revisión para adaptarlos a sus disposiciones. Estamos hablando del caso de planes que, por la fecha de su aprobación, la revisión de los mismos no debía comportar indemnización para el promotor. Este extremo, el de que dé lugar o no indemnización debe ser apreciado «*por la Administración urbanística competente de oficio o a instancia del Servicio Periférico de Costas o del promotor (disposición transitoria octava, 5.a,RC)*»⁷⁴². Es este el caso de los terrenos del Hotel Algarrobico, en Carboneras, cuyo Plan Parcial fue aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de la LC, pero se publicó con posterioridad⁷⁴³. Me detendré más adelante en este caso de descoordinación de las Administraciones.

d) Otro supuesto es el de los *terrenos con Plan Parcial, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva, pero que no se ejecutó por causas no imputables a la Administración (disposición transitoria tercera. 2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)*.

A estos supuestos se ha de aplicar la misma previsión que al anterior, es decir, han de ser revisados para adaptarlos a las disposiciones de la LC, sin más, pues la revisión no da derecho a indemnización. Por tanto, en estos supuestos, la anchura de la servidumbre será de 100 metros.

⁷⁴⁰ Vide M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de Costas y Planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Urbanístico, Edit. Derecho Global, Sevilla, 2009, p. 136.

⁷⁴¹ *Ibidem*, p. 148.

⁷⁴² Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999, p.271.

⁷⁴³ Vide SAN de 19 de noviembre de 2008, Rec. 53/2006, La Ley 191571/2008.

e) Terrenos con planes parciales aprobados, cualquiera que se la fecha de aprobación definitiva, pero no ejecutados por causas imputables a la Administración.

En estos supuestos, la doctrina se divide. Mientras parte de la misma⁷⁴⁴ consideran que se trata de un supuesto similar al de los suelos urbanos y, por tanto, aplicable la servidumbre de 20 metros, otro sector, sin embargo, defiende que la LC no recoge esta hipótesis sino a que, para ordenar su revisión y fijación de la servidumbre en 100 metros, se refiere a planes no ejecutados por causas no imputables a la Administración pero eso no significa que, a sensu contrario, la extensión sea automáticamente de 20 metros⁷⁴⁵.

Aclara el apartado 2 de la D.T. Novena del RGLC 2014 que «A efectos de lo establecido en el apartado anterior, sólo se tendrán en consideración las disminuciones o reducciones del aprovechamiento urbanístico que, resultando exigibles por la estricta aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, supondrían una modificación del planeamiento vigente indemnizable, con arreglo a la legislación urbanística. En consecuencia, no serán obstáculo para la aplicación de la citada Ley las indemnizaciones que, en su caso, sean exigibles por los gastos realizados en la redacción de planes o proyectos, expedición de licencias u otros derivados del cumplimiento de obligaciones impuestas por la normativa vigente.

La Disposición Transitoria Novena, apartados 2 y 3 establece unas normas de aplicación con carácter general al supuesto del suelo urbanizable programado. En primer lugar, el apartado 2 se refiere a que *«A efectos de lo establecido en el apartado anterior, sólo se tendrán en consideración las disminuciones o reducciones del aprovechamiento urbanístico que, resultando exigibles por la estricta aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, supondrían una modificación del planeamiento vigente indemnizable, con arreglo a la legislación urbanística. En consecuencia, no serán obstáculo para la aplicación de la citada Ley las indemnizaciones que, en su caso, sean exigibles por los gastos realizados en la redacción de planes o proyectos, expedición de licencias*

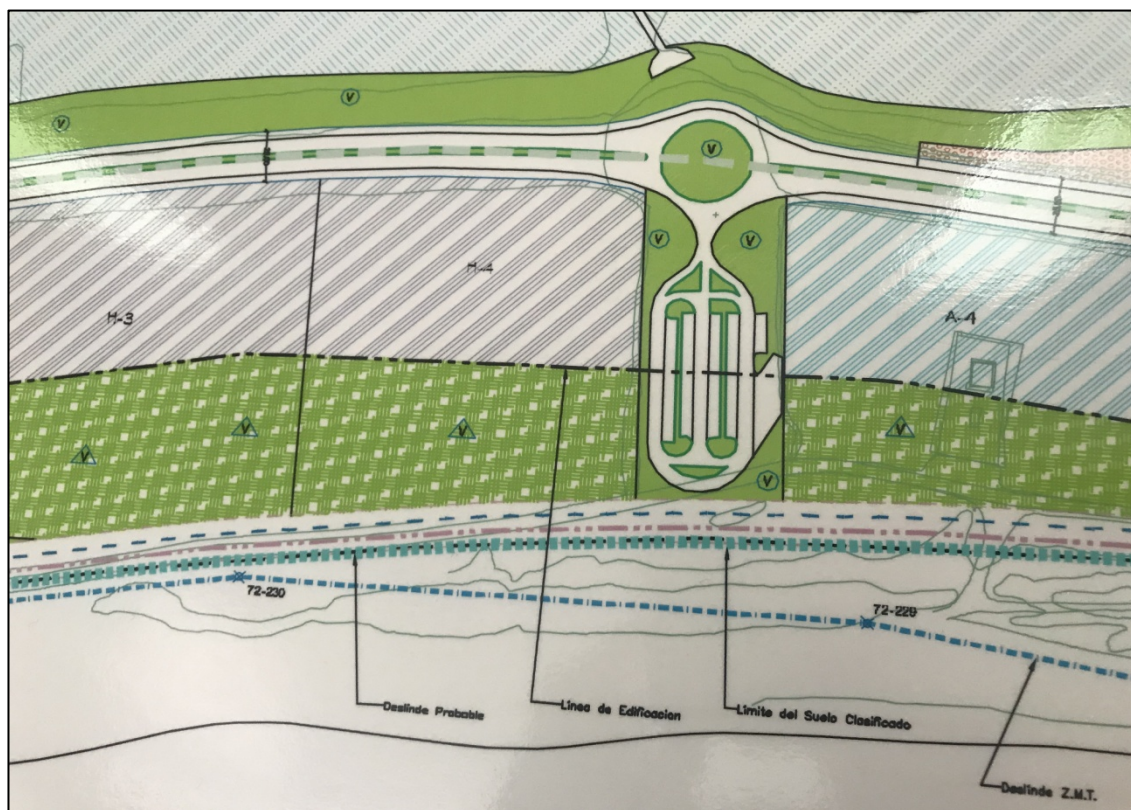
⁷⁴⁴ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999, p.272.

⁷⁴⁵ Vide M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de Costas y Planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Urbanístico, Edit. Derecho Global, Sevilla, 2009, p. 144.

u otros derivados del cumplimiento de obligaciones impuestas por la normativa vigente».

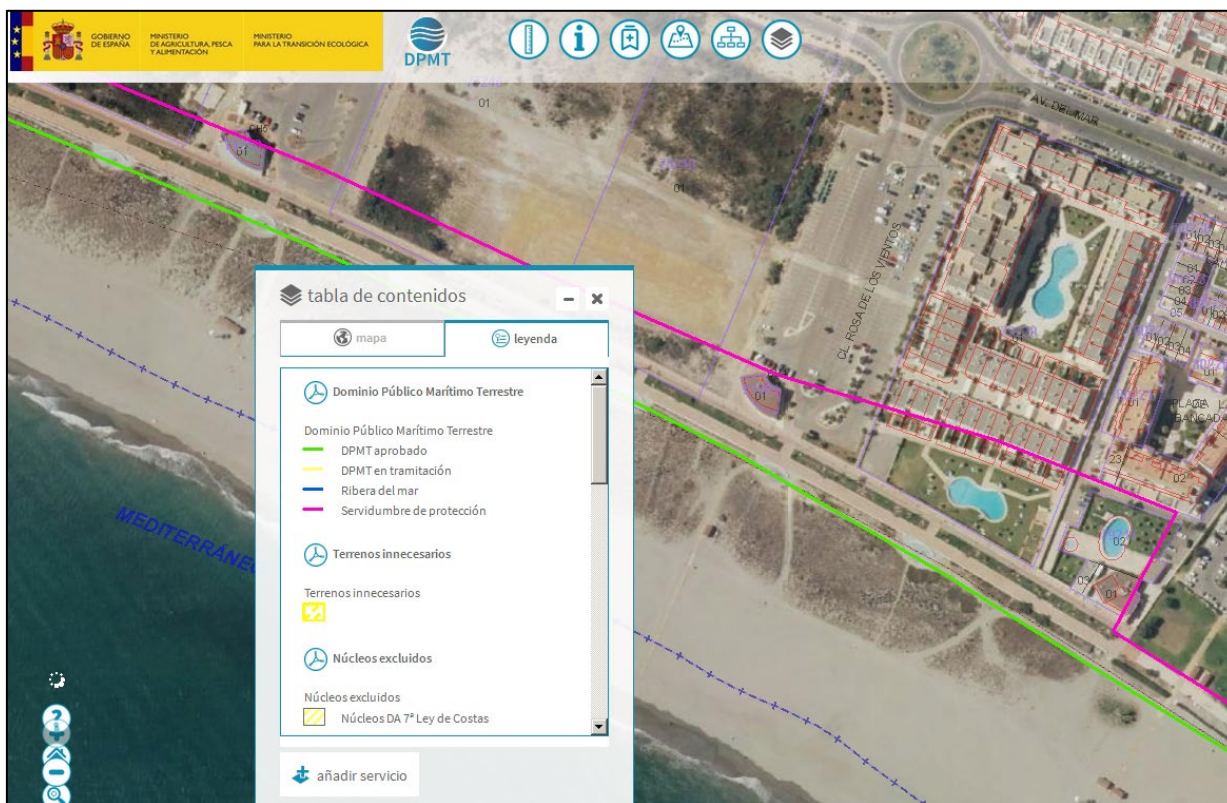
Mientras que el apartado 3 de la misma D. Transitoria señala que «A los mismos efectos, la aplicación de las disposiciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio, podrá hacerse de forma gradual, de tal modo que, atendidas las circunstancias del caso, la anchura de la zona de protección, aunque inferior a cien metros, sea la máxima posible, dentro del respeto al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento». La graduación de la aplicación de la servidumbre es, con respecto al aprovechamiento urbanístico, «para conseguir la distribución del aprovechamiento que se mantiene entre los propietarios y evitar una excesiva acumulación del mismo o formación de una pantalla arquitectónica»⁷⁴⁶.

Ejemplo de esta aplicación gradual de la anchura de la servidumbre hasta lo máximo posible se produce, por ejemplo, en Almerimar, El Ejido (Almería) como se puede ver en el plano siguiente.



Deslinde y servidumbre de protección en Almerimar. Fuente: Ayuntamiento de El Ejido.

⁷⁴⁶ Vide Jesús GONZALEZ SALINAS, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, p.238.



Deslinde y servidumbre de protección en Almerimar. Fuente: <https://sig.mapama.gob.es/DPMT/>

3.2.3. Terrenos clasificados como suelo no urbanizable y suelo urbanizable no programado a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

No ofrece demasiadas dudas la aplicación de la servidumbre en este tipo de suelos para los que la D.T. Tercera apartado 1 LC señala que se les aplicará las disposiciones contenidas en el título II sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia y que las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones. Y digo que no ofrece dudas pues tanto si los terrenos estaban clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no programado como si carecían de instrumentos de ordenación se les aplica las disposiciones sobre servidumbre de 100 metros, salvo que se acredite que en la fecha de entrada en vigor de la citada ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano; supuesto excepcional al que antes me he referido.

Respecto a la inaplicación sobrevenida de la D.T. Tercera.3 de la LC como consecuencia de la desclasificación de los suelos que antes de la entrada en vigor de la LC tenían la consideración de urbanos, PÉREZ GÁLVEZ señala que *«la Ley de ninguna manera establece que esa fijación resulta inamovible a perpetuidad, antes bien, puede y debe seguir la condición del suelo y cohonestarse con ella, por lo que desposeído el mismo de su anterior cualidad urbana la servidumbre revierte a sus límites legales»*⁷⁴⁷. Es el caso, por ejemplo, de que el suelo hubiera obtenido la clasificación de urbano de forma ilegal o fraudulenta.

Igualmente, el hecho de la clasificación de unos terrenos como urbanos no implica que los contiguos tengan que serlo también. Y es que una misma finca puede tener distintas clasificaciones urbanísticas sin que un suelo urbano “contamine” o extienda su clasificación a los terrenos contiguos (STS de 27 de septiembre de 2012, Rec. 5847/2010). En el mismo sentido se pronuncia la STS de 19 de diciembre de 2016, Rec. 3795/2015: *«Por tanto no es inusual que una misma parcela con motivo de la ordenación urbanística contenga diferente una clasificación de suelo, cuyo examen de legalidad deberá efectuarse siguiendo los mecanismos alumbrados por la jurisprudencia para el control de la potestad de planificación urbanística, [...] En el supuesto de autos, estamos en presencia de dos fincas diferentes, catastral y físicamente, y si bien es cierto que respecto de una se mantiene la categorización de SUC, por tener acceso directo a una vía pública, contar con los servicios y contener una edificación, ello, sin embargo, no ocurre en el supuesto de la finca aquí cuestionada y concernida, por cuanto tales servicios sólo se conseguirían a través de la otra finca colindante, carece de edificación alguna y su acceso se produce a través de un camino privado, que hemos considerado insuficiente. Por ello hemos señalado que difícilmente puede ser considerada como suelo urbano, y, en modo alguno, como SUC»*.

⁷⁴⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Servidumbre de protección en la Ley...», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.): *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.427.

3.3. Núcleos o áreas que a la entrada en vigor de la Ley de Costas no estaban clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran determinados requisitos.

Se trata de una novedad introducida por la D.T. Primera de la LPUSL, añadiendo los casos de núcleos o áreas que, aunque no tuvieran la clasificación formal de suelo urbano en el momento de entrada en vigor de la LC, sí reunían los requisitos para su consideración como suelo urbano de hecho según los condicionantes que define la disposición en cuestión.

Se trata de una incorporación que supone una evidente reducción del grado de protección del DPMT y una «*dulcificación del régimen de las edificaciones toleradas en servidumbre de protección favoreciendo su perpetuación*»⁷⁴⁸. Se ha tildado a esta disposición como una fórmula de “reenganche” con el régimen transitorio que definió el legislador en el año 1988⁷⁴⁹ y que vulnera el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE⁷⁵⁰.

⁷⁴⁸ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Obras complementarias e instalaciones accesorias en la zona de servidumbre de protección», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014, p.2394.

⁷⁴⁹ Vide Matilde CARLON RUIZ, «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, 196, 2015, p.150.

⁷⁵⁰ Vide Eduardo Ángel RISUEÑO DÍAZ, «Reconocimiento de los núcleos costeros en la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: especial referencia a Canarias», en *Anales de la Facultad de Derecho*, 32 (Número monográfico sobre ordenación del territorio y urbanismo en Canarias), 2015, p. 123: «[...] y es que, en la práctica, la Administración urbanística autonómica competente habrá reconocido un núcleo o área urbana como suelo urbano (y, por tanto, de acuerdo con las disposiciones transitorias 3ª.3 de la IC y 9ª.3 del RC) se les obliga a someter de nuevo al informe vinculante de la Administración del Estado la situación fáctica de dichos núcleos o áreas, desconociendo la firmeza que dicho reconocimiento puede haber adquirido (incluso mediando un pronunciamiento judicial sobre el mismo)». Por este motivo, entre otros, el Gobierno de Canarias interpuso el recurso de inconstitucionalidad nº 5009/2013 que fue resuelto por STC 57/2016, de 17 de marzo, ECLI:ES:TC:2016:57, que declaró constitucional esta Disposición Transitoria Primera de Ley 2/2013, negando que haya retroactividad: «El recurrente sostiene que, dado que el informe allí previsto se refiere a un planeamiento ya aprobado y vigente, sus efectos se proyectan respecto de una situación jurídica consumada, por lo que conlleva una retroactividad auténtica prohibida por el art 9.3 CE. Esta impugnación también debe ser desestimada porque los efectos que produce el planeamiento vigente son de carácter meramente urbanístico, mientras que la eficacia que se deriva de la disposición impugnada, que es respecto de la que el informe estatal ha de pronunciarse, es radicalmente distinta, pues persigue modular en lo que hace a determinados núcleos o áreas el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre, cuestión esta última sobre la que no había ninguna situación consolidada al tiempo que se aprueba la Ley 2/2013».

Y así es, aunque entiendo que obedece a la necesidad de establecer una fórmula de cierre de las situaciones que se habían producido respecto de suelos que, por carecer de la clasificación necesaria para la aplicación del régimen de la D.T. Tercera.³ de la LC, los propietarios luchaban porque se les reconociera la *fuerza de lo fáctico*, es decir, el carácter de urbano de los terrenos con independencia de aquella clasificación. En realidad, se trata de sustituir, de alguna forma, la iniciativa particular para el reconocimiento por otra fórmula, esta vez a instancia de la Administración.

En mi opinión, se trata de una formulación expresa de lo que ya estaba contenido en la D.T. Novena, apartado 3 del RGLC de 1989, aunque con matices, puesto que la D.T. Primera de la LPUSL añade otros requisitos y exime de otros, según se trate de municipios con planeamiento o sin él. La consideración de un suelo como urbano es un imperativo legal, de tal manera que esos nuevos requisitos habían de ser impuestos por una norma con rango de ley⁷⁵¹, como lo ha sido en este caso.

La disposición prevé que, si los núcleos o áreas en cuestión cumplen con los requisitos que en la misma se especifican, se les pueda aplicar el mismo régimen que el previsto en la D.T. Tercera, apartado 3 de la LC. Y para ello, la LPUSL contemplaba la posibilidad de que, por parte de las administraciones urbanísticas competentes, se instara, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, la aplicación o el reconocimiento de esa situación de aplicación de la D.T. Tercera, apartado 3 de la LC. Esos requisitos son los siguientes:

«a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un

⁷⁵¹ Vide STS de 17 de noviembre de 2003, Rec. 984/1999.

tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie».

Por tanto, se trata de «*verificar que se dan las condiciones de disponibilidad de los servicios referidos, y que el grado de consolidación fuese el que determina. En el supuesto de los municipios sin planeamiento, con una rebaja respecto de lo exigido en la normativa que tradicionalmente ha posibilitado el cumplimiento de estas condiciones excepcionales respecto al grado de consolidación*»⁷⁵². Se exige de forma acumulativa la concurrencia de los requisitos alternativos que contemplaba la D.T. Novena.3 del RGLC 1989 (servicios urbanísticos y consolidación), estableciendo además un mínimo de 1/3 de la superficie para unos casos; o de forma alternativa, la exigencia de la consolidación de un mínimo de 2/3 en otros⁷⁵³.

La solicitud de aplicación del régimen previsto en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3, de la LC aclara el RGLC 2014 se deberá presentar por la Administración urbanística competente para la delimitación del núcleo o área (D.T.22^a, apartado 2 del RGLC 2014) y deberá ir acompañada de la documentación que exige el apartado 6 de la citada Disposición, a efectos de acreditar que los terrenos disponían de la consolidación o los servicios exigidos en el apartado 1 de la D.T.22^a:

«a) Memoria descriptiva y justificativa, que debe contener como mínimo lo siguiente:

1.º) Descripción y justificación de la delimitación del núcleo o área, indicando la fecha y el instrumento de planeamiento urbanístico en que dicho núcleo o área fue delimitado.

2.º) Superficie total del área y clasificación de los terrenos incluidos en la delimitación del núcleo en el planeamiento vigente a la entrada en vigor de

⁷⁵² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Servidumbre de protección en la Ley...», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.): *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.451.

⁷⁵³ Vide Matilde CARLON RUIZ, «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, 196, 2015, p.152.

la Ley 22/1988, de 28 de julio, y a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

3.º) Número de parcelas edificables y construidas, número de parcelas edificadas con destino a vivienda y su tipología y número de viviendas, a fecha 29 de julio de 1988.

4.º) Superficie máxima y mínima de parcela, del núcleo objeto de modificación, según el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

5.º) Justificación del grado de consolidación del núcleo o área a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, según los criterios establecidos en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. Para obtener el cálculo del grado de consolidación, deberá ponerse en relación la suma de superficies de las parcelas consolidadas por la edificación en el año 1988, con la superficie total del ámbito, tras descontar los viales y zonas verdes existentes en dicha fecha.

6.º) Justificación acreditativa del grado de ejecución de los servicios requeridos en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

b) Documentación gráfica, que deberá constar de:

1.º) Plano de situación y localización del núcleo o área dentro del municipio.

2.º) Planos a escala no inferior a 1/2.000, donde figure:

2.1 Delimitación del núcleo o área, de las parcelas existentes y de las edificadas a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

2.2 Líneas vigentes del deslinde del dominio público marítimo-terrestre, ribera del mar y su servidumbre de protección y línea propuesta de reducción de la anchura de la zona de servidumbre de protección.

2.3 Planos de servicios urbanísticos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

2.4 Plano de clasificación del suelo en el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en el planeamiento actual.

2.5 Plano de clasificación y calificación del suelo en el planeamiento actual o en el instrumento urbanístico en que dicho núcleo o área fue delimitado.

3.º) Documentación acreditativa de la existencia de consolidación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio: Fotografías aéreas de los terrenos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y/o anteriores.

4.º) Ortofotografía actual del núcleo o área».

Como puede apreciarse, la documentación exigida es mucha e importante, de ahí que se previera que, para no consumir los 18 meses de los que disponía el Ministerio para emitir su informe, se contemplaba la suspensión del plazo *«por el tiempo que medie entre el requerimiento a la Administración competente de la subsanación de deficiencias y su efectivo cumplimiento por el interesado»* (apartado 7 de la D.T. 22ª RGLC 2014). Los problemas que puede haber suscitado la documentación requerida han sido muchos y de muy diversa entidad, por lo que, si se aplica esta disposición con rigor se habrán mantenido *«buena parte de las situaciones fácticas que propiciaron la reforma, sin solución»*⁷⁵⁴.

La verificación de los requisitos no se hace por la Administración de Costas sino por la “Administración urbanística competente” y debe certificarse de forma expresa. Ese reconocimiento no tiene por qué ser anterior a la entrada en vigor de la LC sino que se exige sólo que la situación urbana consolidada sí sea anterior a la Ley⁷⁵⁵.

La D. Transitoria 22ª.5 del RGLC 2014 establece que en los municipios sin planeamiento se exige que previamente sean delimitados por la Administración urbanística

⁷⁵⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.482.

⁷⁵⁵ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Servidumbre de protección en la Ley...», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.): *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.453.

competente mediante «*documentación técnica suficiente que defina la delimitación exterior del núcleo o área, su antigüedad y las características que justifiquen tal delimitación*». Para esa delimitación se requerirá «*informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre*». Ese informe debe emitirse por el Ministerio en el plazo de 18 meses, tanto si se trata de municipios sin delimitación en el planeamiento como si se trata de núcleos o áreas ya delimitados por el planeamiento urbanístico y, si no se evacua en ese plazo, se entenderá favorable. No parece que este silencio positivo pueda ser considerado un acierto del legislador puesto que, si lo que se persigue con ese informe del Ministerio es que se pronuncie sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre⁷⁵⁶, el silencio debería haber sido ser negativo para evitar que se “cuelen”, mediante este mecanismo, situaciones indeseables y contrarias a la integridad del DPMT.

Hay que tener en cuenta que en ese plazo de dos años y hasta marzo de 2017 (con el añadido de las suspensiones del plazo por requerir documentación a los solicitantes) se habían tramitado por el Ministerio 432 expedientes que requerían de su informe. De ese número, se informaron de forma desfavorable 235 núcleos, 103 no presentaron documentación complementaria, 44 se encontraban todavía en estudio (la mayoría en estudio pertenecen a la provincia de Pontevedra) y 23 se informaron de forma favorable. La mayor parte de las solicitudes provenían de La Coruña (121) y Pontevedra (102), mientras que le siguieron Tenerife (59) y Las Palmas (55). De los 23 informados favorablemente, 10 pertenecían a Pontevedra, 6 a La Coruña, 4 a Tenerife, 2 a Las Palmas y 1 a Asturias⁷⁵⁷. Se presentaron fuera de plazo 12 solicitudes procedentes de Pontevedra, Lugo, Guipúzcoa y Girona.

El listado de expedientes favorables a dicha fecha de 2017 es el siguiente:

⁷⁵⁶ En el mismo sentido *vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.483.

⁷⁵⁷ Datos facilitados en mayo de 2019 por la Dirección General de Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Ministerio para la Transición Ecológica.

PROVINCIA	MUNICIPIO	NÚCLEOS
A CORUÑA	ARTEIXO	ENCLAVE INDUSTRIAL DE SUEVOS
A CORUÑA	MUROS	BORNALE
A CORUÑA	MUROS	SURRIBOS
A CORUÑA	MUROS	A VIÑA
A CORUÑA	MUROS	A ROBALEIRA
A CORUÑA	MUROS	VALDEXEIRA
ASTURIAS	VALDÉS	CUEVA
LAS PALMAS	GALDAR	FURNIA -LOS DOS ROQUES
		PUNTA DE GALDAR
PONTEVEDRA	A GUARDIA	A PASAXE
PONTEVEDRA	BAIONA	ROCAMAR
PONTEVEDRA	GONDOMAR	CASTRO
PONTEVEDRA	MARÍN	AGUETE SUR
		LOIRA
		TEOIRA
		CASAS
PONTEVEDRA	NIGRÁN	GOLADA
PONTEVEDRA	NIGRÁN	PRADO PATOS
PONTEVEDRA	O ROSAL	AS EIRAS
TENERIFE	ARICO	LAS ARENAS
TENERIFE	SANTA CRUZ DE TENERIFE	ALMACIGA
		ROQUE DE LAS BODEGAS
		IGUESTE DE SAN ANDRÉS

También se debe tener en cuenta que ha habido peticiones por parte de particulares para la aplicación de la D.T. Primera de la LPUSL, peticiones que, lógicamente, han tenido que ser rechazadas por el Ministerio informando al peticionario que debería hacerlo el Ayuntamiento correspondiente.

Por su parte, para los núcleos o áreas ya delimitados por el planeamiento urbanístico se deberán aportar los planos del planeamiento aprobado que haya delimitado los correspondientes núcleos, aportando copia compulsada de los planos originales. A

estos efectos, se considerará el aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la LPUSL. La solicitud en estos casos de que las Administraciones hayan delimitado ya esos núcleos o áreas deberá realizarse en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la LPUSL, en lugar de en el plazo de dos años.

El Informe favorable –que deberá ser motivado- que emita el Ministerio declarará la compatibilidad de los núcleos o áreas delimitados o clasificados como suelo urbano con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Se ha tildado esta técnica del informe de insuficiente por la imposibilidad material del Ministerio por su lejanía formal y material, las limitaciones impuestas para incidir en la ordenación del territorio y el urbanismo de alguna de las Administraciones implicadas, etc⁷⁵⁸. Estoy de acuerdo con estas consideraciones y lo único que se puede decir al respecto es que la previsión del silencio positivo en este caso no debería operar porque con él se puede hurtar a la Administración competente en la defensa del DPMT de su tarea primordial.

La D.T. 22ª del RGLC 2014, en su apartado 8 (y D.T. Primera.3 de la LPUSL) recoge una cláusula de cierre⁷⁵⁹ de las posibilidades de construcción en la servidumbre y dice que «[...] en los núcleos o áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio (disposición transitoria primera, 4, de la Ley 2/2013, de 29 de mayo). Respetando el límite a que se refiere el párrafo anterior, podrán autorizarse obras complementarias e instalaciones accesorias respecto a las edificaciones preexistentes. Estas obras complementarias e instalaciones accesorias podrán ser autorizadas siempre y cuando se encuentren vinculadas directamente a las edificaciones preexistentes y cumplan la normativa urbanística en vigor».

La extensión superficial de esta prohibición ha sido interpretada como la que se ciñe a los 20 metros de la servidumbre de protección y no a la totalidad del núcleo en cuestión, creando una «exclusión absoluta de la excepción que, adoptada por el Con-

⁷⁵⁸ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.485.

⁷⁵⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», o.c. pp.488 y ss. hace un estudio en profundidad sobre esta cláusula de cierre.

sejo de Ministros, posibilita el apartado 3 del mismo artículo, facilitando aun restrictivamente- nuevas edificaciones, o de las formulas que para las fachadas marítimas en suelos urbanos contempla la propia DT 3ª. 3 LC en su segundo apartado»⁷⁶⁰.

El filtro constitucional de la Disposición Transitoria Primera LPUSL se aplicó mediante la STC 233/2015, de 5 de noviembre, en su Fundamento Jurídico 16. Debe recordarse que el régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3 de la LC, a la que se refiere la Disposición Transitoria Primera de la LPUSL, pretendió acomodar las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar a los tramos de costa que ya estaban urbanizados. En concreto, disponía que para los terrenos que estuvieran clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la LC se reducía a 20 metros la anchura de la servidumbre de protección y no se aplicaban determinaciones relativas a la zona de influencia. La LPUSL extiende ese régimen también a aquellos otros terrenos que, sin haber sido clasificados como suelo urbano, cumplieran en la misma fecha de entrada en vigor de la LC 1988 uno de estos dos requisitos: (i) que contaran con servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica) y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie; o (ii) estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie en municipios con planeamiento, que se reduce a la mitad en municipios sin planeamiento. La Disposición de la LPUSL establecía una cláusula de cierre señalando que *«en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas»*.

El recurso impugnó la mencionada Disposición Transitoria Primera de la LPUSL, tachándola de invadir competencias que corresponden a las CCAA (desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística) y de crear un escenario de futura litigiosidad e incertidumbre.

El Abogado del Estado defendió esta Disposición en sus alegaciones, considerando que es criterio jurisprudencial consolidado que el carácter urbano de un terreno es una cuestión de carácter fáctico, no jurídico (STS de 17 de noviembre de 2003, FJ

⁷⁶⁰ Vide Matilde CARLON RUIZ, «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, 196, 2015, p.157-158.

2) y lo que hace precisamente la disposición impugnada es elevar a rango legal una previsión que ya existía en el Reglamento, ampliándola, para asegurar la adecuada igualdad entre los particulares afectados por situaciones que expresamente no se encontraban incorporadas a la norma pero manteniendo la delimitación por la Administración urbanística competente.

Para el Abogado del Estado los requisitos que impone la disposición están orientados a garantizar que se trata de suelo plenamente consolidado por la edificación en el año 1988 y no se establecen a efectos urbanísticos, sino con la finalidad de reducir la servidumbre de protección, por lo que son de competencia estatal. Son las Administraciones urbanísticas las que tienen la facultad de delimitar, en el planeamiento o mediante un acto ad hoc, los núcleos o áreas a los que se les va a aplicar, mientras que la propia Disposición reserva al informe estatal únicamente pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

La sentencia del TC establece respecto a esta Disposición que no hay infracción del art. 9.3 CE, *«pues ni la existencia de condiciones nuevas (que en cualquier caso no lo son tanto, si se repara en lo dispuesto por la disposición adicional novena.3 del Reglamento de la Ley de costas de 1989) ni la eventual litigiosidad a que dé lugar la norma constituyen parámetros válidos para una censura de inconstitucionalidad»*.

Por otra parte, los requisitos establecidos en la disposición para asimilar el régimen transitorio del suelo urbano clasificado y no clasificado coinciden con los que estaban vigentes a la entrada en vigor de la LC 1988 para otorgar al suelo tal carácter urbano (arts. 78 y 81.2 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) y, además, la norma *«es plenamente coherente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha consagrado el criterio de la fuerza normativa de lo fáctico para imponer la obligada consideración de un suelo como urbano, atendiendo a la existencia de los mismos servicios urbanísticos enumerados en la disposición impugnada y a la realidad de las áreas consolidadas por la edificación»*.

Respecto a la impugnación basada en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial y urbanística ya dijo la STC 149/1991 que

«la incidencia que todo ello tiene en las competencias urbanísticas de las Administraciones autonómicas y municipales correspondientes queda plenamente justificada en la medida en que, como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que, en relación al uso del suelo por razones medioambientales (art. 149.1.23 C.E.), se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia. Cabe aun añadir que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.1 CE, ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad» [FJ 8 D)]. Esto mismo se ha ratificado en las posteriores STC 198/1991, de 17 de octubre, 87/2012, de 18 de abril, 137/2012, de 19 de junio, 34/2014, de 27 de febrero, y 5/2015, de 22 de enero. Concretamente la doctrina de la STC 87/2012 determina que «las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita sistematizada* por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)» (FJ 5).

Para el TC la Disposición impugnada «*respetar el marco competencial tanto en su dimensión normativa como ejecutiva, al fijar el completo régimen jurídico transitorio, deferir a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas únicamente la delimitación o clasificación del suelo que en estos núcleos o áreas pueda ser considerado como urbano, y preservar la competencia estatal a través de la técnica del informe favorable en lo concerniente a la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre*».

Pero es que, posteriormente, la STC 6/2016, de 21 de enero ratificó esta ausencia de invasión de competencias autonómicas. La Junta de Andalucía promovió el recurso de inconstitucionalidad 4906-2013 frente a, entre otras disposiciones, la Disposición Transitoria Primera de la LPUSL, basado en que se invaden las competencias

urbanísticas de la Comunidad Autónoma al extender por dos años un régimen previsto para suelo urbano a otros que carecen de esas características. La STC 6/2016 hace un recordatorio de todo lo dicho en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, y da por reproducidos los pronunciamientos ya dichos en ella sobre las tachas de constitucionalidad respecto de la Disposición Transitoria Primera de la LPUSL. Recuerda que la STC 233/2015, FJ 16 descartó que supusiera vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, reiterando el criterio de la STC 149/1991, FJ 8.D) (a la que, a su vez, se remiten también las SSTC 198/1991, de 17 de octubre, 87/2012, de 18 de abril, 137/2012, de 19 de junio, 34/2014, de 27 de febrero, y 5/2015, de 22 de enero).

La constitucionalidad de la Disposición impugnada no ofrece dudas, aunque sí la oportunidad de mantener una situación de eterna transitoriedad respecto a la delimitación de los terrenos a los que puede reducirse la anchura de la servidumbre de protección. Que más de treinta años después de la entrada en vigor de la LC se sigan aún contemplando regímenes transitorios para la aplicación de la servidumbre de protección en determinados terrenos resulta cuanto menos cuestionable⁷⁶¹, por no decir contrario a la seguridad jurídica necesaria para la verdadera protección del litoral.

3.4. Nuevos usos y construcciones.

El régimen de los nuevos usos y construcciones en la zona de servidumbre de protección resulta regulado en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3, de la LC que establece que en esa zona se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. Para ello será necesario que el señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria

⁷⁶¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 20.

se lleve a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de la Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma.

Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la LC y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2 del mismo, se estará al régimen general en ella establecido que ya hemos examinado y a las determinaciones del planeamiento urbanístico. Por el contrario, cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecidas en el artículo 25.2 de la LC, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, sólo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico, en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:

- «a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.*
- b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.*
- c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.*
- d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.*
- e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.*
- f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25 por 100 de la longitud total de fachada del tramo correspondiente.*

El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización».

En el “instrumento urbanístico específico” que se confeccione para autorizar los nuevos usos y construcciones se deberá enunciar que el mismo pretende cumplir con los siguientes objetivos: (i) completar las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente, exclusivamente en lo referente a las alineaciones, rasantes y ordenación de las fachadas marítimas; (ii) justificar que con la implantación del uso/o construcción solicitado queda garantizada la efectividad de la servidumbre de protección de costas; y (iii) que no se perjudica el dominio público marítimo-terrestre; todo ello en cumplimiento de las determinaciones legales de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas y su desarrollo reglamentario.

Conviene señalar que la D.T. Tercera, apartado 3 de la LC 1988 fue modificada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre a la que me he referido en el Capítulo I de esta tesis, de tal manera que introdujo el carácter excepcional de las edificaciones autorizables, reforzando los requisitos para la autorización y exigiendo que se trate de edificaciones cerradas *«de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas»* [regla 2.d)]. Hasta esa modificación de la disposición transitoria se habían autorizado en los primeros 20 metros de la servidumbre edificaciones de todo tipo con tipología abierta y asilada (hoteles, apartamentos, restaurantes, etc.). Resulta extraño que se modificara la Ley en el sentido de exigir este requisito de que se trate de edificaciones cerradas pues, con ello, lo que se hace es favorecer la consolidación de pantallas arquitectónicas en el frente marítimo.

Las reglas contenidas en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3 de la LC y, en particular de la referida al objetivo de lograr la homogeneización de la fachada marítima, fueron objeto de interpretación por el Tribunal Supremo que, en STS de 26 de enero de 2009, Rec. 8852/2004, tras señalar la *«poco afortunada»* redacción de los apartados b) y c) de la regla 2ª de la Disposición Transitoria Novena del Reglamento (refiriéndose al RGLC de 1989), manifiesta lo siguiente: *«[...] puede sostenerse que por la vía excepcional que se articula en esa disposición transitoria novena del Reglamento se han querido permitir, una vez constatado el cumplimiento de los demás requisitos*

que ya conocemos, únicamente aquellas construcciones que vengan a cubrir huecos existentes -solares sin edificaren fachadas marítimas con edificación ya consolidada, para dotarlas de homogeneidad visual y de continuidad estética, siendo congruente con esa finalidad el que la norma determine que las nuevas construcciones sólo pueden realizarse en "[...] solares aislados con medianerías de edificación consolidada a uno o ambos lados"».

Posteriormente, la STS de 12 de septiembre de 2014, Rec. 3544/2012, se refiere a la necesidad de acreditar el objetivo de homogeneización de la fachada marítima con la actuación que se pretende, dado el carácter excepcional de los nuevos usos y construcciones:

«Más recientemente, hemos venido a recordar una vez más, en nuestra sentencia de 19 de mayo de 2014 (casación 5481/2011), que cita una anterior de 11 de noviembre de 2008 (casación 6267/2004), lo siguiente: (...)Es evidente que el espíritu de la Ley 22/1988, de Costas apunta una tendencia claramente restrictiva y excepcional respecto de las actuaciones en el ámbito de la servidumbre de protección, y que si bien las disposiciones transitorias transcritas justifican la posibilidad de autorizar nuevos usos y construcciones, se exige por lo que aquí interesa, la aprobación previa o simultánea a la autorización de un plan especial, estudio de detalle, u otro instrumento urbanístico adecuado, cuyo objeto primordial sea el proporcionar un tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima.

Vemos así que la posibilidad que se contempla en las disposiciones transitorias tercera.3 de la Ley de Costas y novena.2.2ª de su Reglamento tiene un marcado carácter excepcional, quedando supeditada su viabilidad al cumplimiento de los objetivos y requerimientos que tales normas establecen.

Así las cosas, la solución de la controversia planteada en el proceso de instancia obligaba a dilucidar si el Estudio de Detalle que nos ocupa cumple el objetivo primordial de "homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima", en expresión de la disposición transitoria 3ª de la Ley, o si proporciona un "tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima", según ex-

presa la disposición novena 2.2ª.a/ del Reglamento; y, en definitiva, si el instrumento de ordenación impugnado cumple los requisitos establecidos en las citadas normas.

Como hemos visto, la sentencia recurrida señala que la Administración del Estado ha mantenido frente al Estudio del Detalle una "oposición generalista" con la que pretende trasladar la carga probatoria a la contraparte; pero este planteamiento de la Sala de instancia no nos parece asumible y debe ser corregido.

Las objeciones que la Administración de Costas formuló [...] en modo alguno pueden ser tachadas de inconcretas o generalistas pues allí indicaba con claridad que en el Estudio de Detalle no se justifica que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización del tramo; que el instrumento aprobado ni siquiera se especifica, siendo necesario, el tramo de fachada marítima cuya homogeneización debía pretenderse; y, en fin, que la longitud de la fachada de los solares sobre los que se debía actuar superaba el 25% de la longitud de fachada del tramo al que supuestamente -puesto que no se concretaba- debería venir referida la homogeneización.

Frente a lo que ha entendido la Sala de instancia, la formulación de tales objeciones no supone que la Administración de Costas pretendiese trasladar la carga probatoria a la contraparte. Sencillamente, la Administración demandante señalaba determinados defectos y carencias que se advertían en Estudio de Detalle. Y dado el carácter excepcional -lo recordaremos una vez más- que la legislación y la jurisprudencia atribuyen a estos instrumentos de ordenación que posibilitan nuevas construcciones que afecten a la franja de servidumbre de protección, debe afirmarse que la carga de justificar que el Estudio de Detalle cumple los objetivos y requisitos definidos en la norma corresponde a quien promueve y aprueba el instrumento de ordenación. Y en el caso que nos ocupa tal justificación no se ha producido, ni se han desvirtuado los defectos señalados por la Administración del Estado. Por todo ello, el motivo de casación debe ser acogido».

Por lo que se refiere a la regla de que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar

a cabo, habrá que acreditar que el planeamiento aplicable recoja para la zona en cuestión una calificación urbanística concreta que justifique tanto el uso como la tipología edificatoria propuesta.

El requisito e) se refiere a la adecuación de la alineación de las edificaciones propuestas a las existentes, por lo que habrá de acreditarse que la alineación para la edificación propuesta se ajusta a la alineación propuesta por el planeamiento, que se corresponda con el límite de la parcela, y se ajuste a la alineación de los edificios existentes.

El último punto de los recogidos en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas que hace referencia a la condición de que la longitud de las fachadas de los solares, construidos o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad no supere el 25% de la longitud total de fachada del tramo correspondiente, es el punto más controvertido en cuanto a la justificación directa pues exige que se tome en consideración un tramo de frente marítimo lo suficientemente representativo de la zona en la que se pretende actuar y cual sea este es cuestión de interpretación. Para ello no habrá problema cuando el planeamiento haya acotado esos tramos pues el último inciso de la D.T. Tercera, 3, regla 2ª, se refiere a que *el propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización*. Sin embargo, cuando no se haya previsto, será el Estudio de Detalle u otro instrumento urbanístico utilizado el que tenga que realizar el acotamiento del tramo a considerar.

A lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3 de la LC, la Disposición Transitoria Decima del RGLC 2014 añade, en su apartado 3.3ª que en los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección, serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en la LC.

4. La servidumbre de tránsito.

Califico a esta servidumbre como medida de protección indirecta porque recae sobre terrenos colindantes con el DPMT, a pesar de que el tribunal Constitucional la tildara en su día como «*medida directamente dirigida a la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre y a la vigilancia del litoral*» [STC 149/1991, F.J. 3.E].

La servidumbre de tránsito se encuentra regulada en el art. 27 de la LC y art. 52 del RGLC 2014. Esta servidumbre recaerá sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos. Es decir, responde a la necesidad de acceder sin problemas a cualquier punto de la costa para ese uso público de paso y para las funciones de vigilancia y salvamento. Llama la atención que el articulado se refiera a vehículos de vigilancia y salvamento cuando es público y notorio que su tránsito por esa franja sólo podrá realizarse en zonas de playa, mientras que la servidumbre de tránsito se aplica a la totalidad de la costa, cualesquiera que sean sus características. Los seis metros pueden ser ampliados a juicio de la Administración del Estado⁷⁶², según dispone el art. 52.4 del RGLC 2014⁷⁶³, en lugares de tránsito difícil o peligroso hasta un máximo de 20 metros, incluyéndose en cada caso dicha ampliación en las normas de protección o en el planeamiento territorial o urbanístico.

⁷⁶² Vide STC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 3. E): «*La atribución a la Administración del Estado de la potestad para fijar el trazado de una nueva servidumbre de tránsito en el excepcional supuesto de ocupación por obras de la ordinaria, no vulnera, sin embargo, las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral y/o del territorio, pues por su objeto jurídico se trata aquí también de una medida directamente dirigida a la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre y a la vigilancia del litoral en los términos ya expuestos, de manera que al titular del mismo corresponde tal determinación*».

⁷⁶³ Vide RGLC 2014, art. 52.4: «*La competencia para ampliar o sustituir la zona afectada por la servidumbre de tránsito o autorizar su ocupación con paseos marítimos, en los supuestos a que se refieren los apartados 2 y 3, corresponden al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, previo informe de la comunidad autónoma. Dicho informe deberá emitirse en el plazo de un mes, transcurrido el cual sin haberse evacuado, se proseguirá la tramitación del expediente. En el supuesto a que se refiere el apartado 3, se instruirá un solo expediente y dictará una resolución única para la ocupación del dominio público, en su caso, y para la sustitución de la servidumbre de tránsito. La ampliación se llevará a cabo, en su caso, de conformidad con lo previsto en las normas de protección o, en su defecto, en el planeamiento territorial o urbanístico. La localización alternativa se ubicará fuera del dominio público marítimo-terrestre y, preferentemente, dentro de la zona de servidumbre de protección de forma que se garantice la continuidad del tránsito*».

Se trata de la antigua servidumbre de «vigilancia litoral» de la Ley de Aguas de 1866 y Leyes de Puertos de 1880 y 1928, solo que la LC 1988 cambia su denominación e introduce una finalidad más: la del tránsito público peatonal. Respecto a ella la STC 149/1991 ya dijo que *«ninguna incidencia competencial, lesiva de las competencias autonómicas, cabe apreciar en la regulación contenida en los mismos, que se refieren a las servidumbres de tránsito -antigua servidumbre de paso público peatonal al mar- y de acceso al mar, que, como ya se ha visto, corresponde establecer al Estado sin perjuicio de las medidas complementarias que puedan adoptar las Administraciones urbanísticas competentes»* y se justifica por la *«defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre que a la titular de ese dominio corresponde hacer efectiva, por lo que tampoco la posibilidad de ampliar su anchura en lugares de tránsito difícil o peligroso en lo que resulte necesario, hasta un máximo de 20 metros, merece tacha de inconstitucionalidad alguna»*.

La STS de 3 de mayo de 1995, Rec. 305/1992⁷⁶⁴, se refiere a ella señalando que *«[...] la previsión de las llamadas servidumbres de tránsito del art. 27 y de acceso al mar del art. 28, están amparadas directamente en la condición demanial de los bienes sobre los que se aplican tales limitaciones y en la titularidad estatal de los mismos, siendo de competencia estatal su previsión y delimitación, como integrados en la facultad garantizadora del uso público del dominio público marítimo – terrestre»*.

Esta servidumbre de tránsito es aplicable siempre, con independencia de la clase de suelo con que este clasificado el inmueble (D.T. Tercera de la LC y D.T. Octava del RGLC 2014, a excepción de lo dispuesto para las urbanizaciones marítimo-terrestres [D. Adicional Decima, apartado 3.c) de la LC].

Solamente podrá sustituirse la zona de servidumbre de tránsito en los casos previstos en la Disposición Transitoria Decimocuarta del RGLC 2014, apartado 5, que prevé que en los casos de la Disposición Transitoria Cuarta de la LC, apartado 2, letra b) [obras e instalaciones legalizadas emplazadas en la zona de servidumbre de tránsito], ante la imposibilidad justificada de establecer una anchura de tránsito de, al menos, 3 metros de anchura desde la ribera del mar con un gálibo libre en altura de, al menos, 3 metros (de tal forma que, además del paso público peatonal, quede también

⁷⁶⁴ Vide STS de 3 de mayo de 1995, Rec. 305/1992, Id Cendoj: 28079130011995103088.

garantizado el de los vehículos de vigilancia y salvamento), podrá admitirse una localización alternativa de la servidumbre, con la misma anchura mínima libre, lo más cercana posible a la ribera del mar y preferentemente dentro de la servidumbre de protección o del dominio público marítimo-terrestre degradado (siempre que la ocupación cuente con título habilitante), pero en ningún caso dentro de la ribera del mar.

A los bienes declarados de interés cultural que se encuentren situados en el dominio público marítimo-terrestre, la zona de servidumbre de tránsito, de servidumbre de protección y de influencia se les aplicará las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en la LC, sin perjuicio de lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera apartado 3. 3.^a.

5.- La servidumbre de acceso al mar.

Para el libre uso y disfrute del dominio público marítimo-terrestre la LC prevé la servidumbre de acceso al mar cuyo objetivo fundamental es asegurar el uso público del mismo, «previando la existencia de los necesarios para garantizar el uso público del mar y su ribera» (Exposición de Motivos LC).

Dispone el art. 28 de la LC que esta servidumbre recaerá sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso y para ello, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros, y los peatonales, 200 metros. Al señalar que la servidumbre extiende sus efectos a los terrenos, no sólo colindantes, sino también a los contiguos, se ha de entender aquellos que, tras los colindantes, llegan hasta una vía de acceso al mar desde la red viaria.

Al igual que ocurre con la servidumbre de tránsito, será aplicable cualquiera que sea la clasificación urbanística que tenga el inmueble.

Como ya expuse anteriormente, esta sí puede considerarse una verdadera servidumbre puesto que se constituye ex lege y necesita de un acto posterior para hacerla surgir, de tal manera que el art.28.3 de la LC establece que *«Se declaran de utilidad pública a efectos de la expropiación o de la imposición de la servidumbre de paso por la Administración del Estado, los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos, no incluidos en el apartado anterior»*. Por consiguiente, sí existe en estos casos una merma del derecho de propiedad y, por lo tanto, indemnizable en el caso de que se acuda al mecanismo expropiatorio para la obtención de los terrenos. No obstante, lo normal será que se obtengan los terrenos necesarios a través de los mecanismos propios de la legislación urbanística como prevé la norma y en estos caso, según el tribunal Constitucional no habría derecho a indemnización por imponerse unos mínimos relativos al acceso peatonal y tráfico rodado en las zonas urbanas y urbanizables, ya que *«corresponde a los planes urbanísticos de acuerdo con la Ley, delimitar el contenido del ius aedificandi que corresponde al propietario, razón por la cual ninguna expropiación cabe apreciar en este caso»* (STC 149/1991, F.J. 3.F).

También la STS de 14 de octubre de 1996, Rec. 151/1991⁷⁶⁵, en el que se impugnaba el RGLC 1989, mantuvo lo siguiente: *«El art. 52.4 del Reglamento tiene cobertura en el art. 28 de la Ley. Si en el apartado 2 de éste se encomienda a los "planes de ordenación territorial y urbanística del litoral" la previsión de suficientes accesos al mar y a aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre y con respeto de unos "standares" fijados al efecto, es coherente que el precepto reglamentario impugnado, al desarrollar el art. 28 de la Ley, se remita a los "mecanismos previstos en la legislación urbanística" para la obtención de los terrenos que sean necesarios para la efectividad de la servidumbre de acceso al mar. Lo que quiere decir el art. 52.4 del Reglamento es que estos terrenos se obtendrán con arreglo al sistema de ejecución del plan de ordenación del litoral de que se trate, si se actúa sistemáticamente (por polígonos o unidades de actuación), y la carga será repartible entre todos los propietarios mediante compensación o reparcelación, según el sistema elegido por el plan,*

⁷⁶⁵ Vide STS de 14 de octubre de 1996, Rec. 151/1991, Id Cendoj: 28079130031996100267.

salvo que el sistema de ejecución sea el de expropiación o por no ser posible una actuación sistemática, lo que puede ocurrir en suelo urbano consolidado por la edificación, se acuda a la técnica expropiatoria».

En los tramos de costa en los que los accesos ejecutados no estuviesen abiertos al público, los viales aun no recepcionados por los Ayuntamientos podrán ser conservados por la Administración estatal hasta su recepción (D. Transitoria Duodécima,3 del RGHC 2014).

6. El programa de adquisición de fincas colindantes con el DPMT.

El artículo 4.8 de la LC establece que pertenecen al DPMT los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al mismo, mientras que la Disposición Adicional Tercera de la Ley establece que se declaran de utilidad pública, a efectos de expropiación, los terrenos de propiedad particular a que se refiere la disposición transitoria segunda LC:

«1. Los terrenos sobrantes y desafectados del dominio público marítimo, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, que no hayan sido enajenados o recuperados por sus antiguos propietarios a la entrada en vigor de la LC, y los del Patrimonio del Estado en que concurren las circunstancias previstas en el artículo 17, es decir, los colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o emplazados en su zona de influencia, que resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio.

2. Los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de esta Ley.

3. Los islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la LC, así como los incluidos en la zona de servidumbre de protección que se estimen necesarios para la defensa y el uso del dominio público marítimo-terrestre».

Pues bien en aplicación de estas previsiones legales, en el año 2005 la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente inició un programa para la obtención de terrenos en la franja litoral⁷⁶⁶, denominado *Programa de Adquisición de Fincas*, «con objeto de reforzar la protección de la costa mediante la incorporación al dominio público marítimo-terrestre de nuevos espacios que no pueden ser incluidos en el mismo por su naturaleza»⁷⁶⁷. No se trataba de una idea novedosa como medida de protección de suelo necesitado de protección pues algo parecido nació en Gran Bretaña en los años treinta cuando se promulgó la *Green Belt (London and Home Counties) Act 1938* con el fin de crear un “cinturón verde” alrededor del Gran Londres para uso y disfrute de la población ante el crecimiento imparable de la ciudad. En aplicación de la citada Ley se adquirieron unas 14.600 hectáreas de suelo para evitar su desarrollo edificatorio⁷⁶⁸.

Otro tanto ocurrió en Estados Unidos cuando en 1916 se promulgó la Ley Orgánica del Servicio de Parques Nacionales de 25 de agosto de 1916 para proteger y preservar los recursos de los Parques Nacionales. Con este fin se creó en 1965 el Fondo para la Conservación de la Tierra y el Agua (*Land and Water Conservation Fund*) que es utilizado para adquirir tierras, aguas y otros bienes necesarios para lograr los objetivos del Servicio de Parques Nacionales, es decir, la gestión de la naturaleza, la cultura, la vida silvestre y las actividades recreativas. Esta política de adquisición de terrenos en EEUU para los Parques Nacionales era, al principio, de carácter residual pero, ante el incremento de propiedades privadas con actividades incompatibles con los fines de los Parques, a partir de 1959 (fecha límite por la cual el Servicio de Parques distingue los parques antiguos de los nuevos), la política general cambió a una de rápida adquisición de todas las tierras de propiedad privada dentro de los límites de los parques⁷⁶⁹.

⁷⁶⁶ Se pretendía obtener por este Programa un total de 1.960.530 metros cuadrados en diversas zonas del litoral español para incorporarlos al dominio público.

⁷⁶⁷ Vide Ángel MUÑOZ CUBILLO, “Estrategias para la defensa del dominio público marítimo-terrestre. Programa de Adquisición de Fincas”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 63, 2007, pp. 41-45. En esa fecha Ángel Muñoz Cubillo era Subdirector General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo-terrestre.

⁷⁶⁸ Vide Susana LÓPEZ VARELA, «El Green Belt inglés. De la contención edilicia al valor del paisaje», *V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Buenos Aires, Barcelona DUOT, 2013, p. 1263-1279.

⁷⁶⁹ Vide Joseph L. SAX, *Buying Scenery: Land Acquisitions for the National Park Service*, Duke L.J. 709, 1980.

Con respecto al litoral también en EEUU existe una política de adquisición de fincas, con un programa específico, con el fin de preservar la costa, sin embargo, «*debido a que la adquisición de tierras públicas es costosa, implica procedimientos complicados y que requieren mucho tiempo, y con frecuencia aumenta la oposición política, la adquisición de tierras debe ser empleada solo en circunstancias limitadas*»⁷⁷⁰.

En España el Estado realizó la primera adquisición de suelo en el marco de este Programa de Adquisición de Fincas en diciembre de 2007, fecha en la que llegó a un mutuo acuerdo con la Caja de Canarias para la compra, por 11,4 millones de euros, de la Isleta de La Santa, terreno de 1.142.610 metros cuadrados⁷⁷¹.

El Programa, en aquel año 2007 era, en síntesis, el siguiente⁷⁷²:

Almería.- En la provincia de Almería se van a adquirir tres fincas situadas en la Sierra Almagrera, en el término municipal de Cuevas de Almanzora. En esta provincia el total de terrenos a expropiar es de 482.357 metros cuadrados.

Alicante.- En esta provincia se ubican dos parcelas situadas en los terrenos comprendidos entre la Partida de Les Rotes y la zona de la Torre del Cherro, y otra parcela denominada Cementerio de los Ingleses, todas ellas en el término municipal de Denia. Asimismo, hay otra parcela situada en el término municipal de Finestrat, donde se ubica el Edificio Anfora. La superficie a expropiar es de 61.974 metros cuadrados.

Valencia.- En la provincia de Valencia se declaran de utilidad pública dos fincas: una, situada entre la zona urbana hasta la desembocadura del río Vaca (playa del L'ahuir) término municipal de Gandia, y otra finca en la que se ubica la antigua factoría Plexi, S.A. y que se sitúa en el término municipal de Valencia. La superficie a expropiar es de 216.248 metros cuadrados.

⁷⁷⁰ Vide David OWENS. *Land Acquisition and Coastal Resource Management: A Pragmatic Perspective*, 24 Wm. & Mary L. Rev. 625, 1983, p. 630.

⁷⁷¹ Anuncio de la Dirección General de Costas sobre información pública del expediente de expropiación forzosa de dos fincas situadas en el T.M. de Tinajo (Lanzarote) (exp-28/4852), BOE de 29 de mayo de 2007.

⁷⁷² Vide <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/090307-litoral.aspx>.

A Coruña.- En esta provincia se sitúa la finca situada en la calle Espiñeiro, nº 34 (chiringuito Mera), término municipal de Oleiros. La superficie a expropiar es de 599 metros cuadrados.

Guipúzcoa.- En Guipúzcoa se ubican las dos fincas situadas en la playa de Saturarán, término municipal de Mutriku. La superficie a expropiar es de 54.762 metros cuadrados.

Málaga.- En esta provincia se declaran de utilidad pública la adquisición de seis fincas situadas en la playa de Carabeo, término municipal de Nerja. La superficie a expropiar es de 1.980 metros cuadrados.

Las Palmas de Gran Canaria.- En la isla de Lanzarote se declara de utilidad pública la adquisición de los terrenos correspondientes a la Isleta de la Santa y a las salinas del mismo nombre, término municipal de Tinajo. La superficie a expropiar es de 1.142.610 metros cuadrados.

Con este Programa se pretendía, como he dicho, añadir un nuevo mecanismo de protección del litoral para poder realizar una gestión adecuada y a largo plazo de aquel, aumentando de esta forma el ancho de la franja del dominio público marítimo-terrestre. Las fincas susceptibles de adquisición se seleccionan por el Ministerio en coordinación con las Administraciones Autonómicas y Locales, por tener estos mayores conocimientos del medio de forma inmediata y directa.

Ejemplo de valoración de los bienes situados en DPMT y recuperados por la Dirección General de Costas mediante expropiación lo tenemos en la valoración de una zona costera en el T.M. Moya, en la vertiente norte de la isla de Gran Canaria, en la que el valor de expropiación se determinó mediante dos valores: valor de construcción y valor de repercusión del suelo.

En el Informe de Valoración se hacía constar que:

«Este estudio tiene como finalidad la tasación de inmuebles de carácter residencial, comercial y de ocio y hostelería de la zona costera del municipio de Moya, en Gran Canaria para, una vez obtenido los valores relativos al mercado, realizar una comparación con las parcelas a tasar. A tal efecto, se tendrán en cuenta dos factores principales:

el valor básico de repercusión del suelo sobre la edificación y la influencia que sobre el valor del terreno puedan tener la ubicación del mismo dentro del área del municipio [...].

La mayoría de estas fincas son viviendas unifamiliares de carácter urbano situadas en primera línea con respecto a la costa, siendo la antigüedad media de unos 40 años, si bien el año de construcción de algunas de las edificaciones llega incluso a 1900. La tipología de los materiales de construcción empleados en las fincas analizadas son los comunes teniendo en cuenta el tipo de construcción, la zona y la antigüedad: cerramiento de bloques, con fachadas enfoscadas y pintadas, carpinterías de madera o aluminio, acristalamiento simple, etc. Por ello, y debido a la alta agresividad del ambiente marino existente en la zona, el estado de conservación exterior de las construcciones es regular, presentando algunas de las edificaciones un avanzado estado de deterioro».

En el apartado de valoración de las fincas se decía a continuación:

«7.- VALORACIÓN GLOBAL

En el anejo 1.2.3. Valoración Global se dispone de una tabla con la valoración individualizada de cada inmueble afectado, incluyendo además todos los parámetros considerados, para cada uno de los inmuebles, implicados en la pertinente valoración de los mismos.

El valor de venta de cada uno de los inmuebles se obtiene de la suma del valor de suelo asociado al mismo y el valor de la construcción existente, valorados según se describe en el anejo 1.2.1. de Justificación de los Parámetros de Valoración. Se ha realizado una triple valoración en función del coeficiente de edificabilidad aplicado. De acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa se pueden considerar:»

- El coeficiente de aprovechamiento establecido por el planeamiento municipal, que en este caso establece en $0,713 \text{ m}^2_e / \text{m}^2_s$. Sin embargo, resulta de dudosa aplicación ya que la mayoría de las parcelas tienen una edificabilidad mayor.
- El coeficiente de edificabilidad medio en la zona, que resulta ser de $1,03 \text{ m}^2_e / \text{m}^2_s$.
- El coeficiente de edificabilidad real de cada parcela en concreto. En este caso, resulta una diferencia en el valor del suelo de parcelas colindantes. Por lo que se ha considerado que en las parcelas que tengan un coeficiente de edificabilidad menor a la media de la zona ($1,03 \text{ m}^2_e / \text{m}^2_s$), se aplique el coeficiente de edificabilidad media. Esta opción da unos resultados más equitativos entre los diferentes inmuebles afectados.

En el caso de los terrenos y edificaciones situados en zona de dominio público marítimo terrestre, al no haber deslindes practicados con anterioridad al año 1988, se propone su valoración mediante el cálculo de una hipotética concesión a 60 años.

A su vez, el **valor de expropiación** de cada inmueble queda constituido por el valor de venta anteriormente descrito aumentado en un 5% en concepto de indemnización por la expropiación.

Fuente: Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

No cabe duda de que la adquisición de fincas puede ser una forma más que efectiva y equitativa de conciliar las necesidades públicas con los intereses de la propiedad privada. Pero, para que resulte más eficaz, el programa de adquisición debe ser un componente más dentro de la gestión integral del litoral.

Se podrá decir que el problema principal para que un programa de adquisición de fincas tenga éxito y cubra todas las necesidades que exige la protección del litoral es la falta de financiación, pero a esto fácilmente se puede contestar que debe incentivarse la imaginación de los gobernantes y quizá utilizar otros mecanismos. Basta observar instrumentos como los empleados en EEUU, donde el *Fondo para Conservación de la Tierra y el Agua* –organismo encargado de la adquisición de fincas- recibe ingresos procedentes de la venta de bienes desafectados de propiedad federal, de los impuestos sobre el combustible de lanchas motoras, de las tasas de actividades sobre la costa, del arrendamiento de minerales de la plataforma continental exterior, además de

los precedentes de emisiones de bonos especiales, donaciones y subvenciones federales. Hay que tener en cuenta que en EEUU se permite que organizaciones privadas adquieran terrenos para su uso con fines de gestión ambiental. Esas organizaciones trabajan, a menudo, en cooperación con las agencias públicas puesto que aquellas pueden adquirir terrenos con más rapidez y facilidad que las agencias públicas. Pero es que, además, se permite que las personas y empresas privadas donen fondos para la adquisición de tierras⁷⁷³ e, incluso, que realicen donaciones de terrenos a agencias públicas, obteniendo, a cambio, ventajas sustanciales en el impuesto sobre la renta.

También en EEUU existe un método de adquisición utilizado de forma generalizada que es la exigencia de cesión obligatoria de terrenos como condición previa para la parcelación y segregación de nuevos desarrollos urbanísticos. Los programas de gestión costera suelen utilizar este método para exigir la cesión de vías de acceso a la playa en los desarrollos inmobiliarios frente al mar.

7. Otras medidas de protección indirecta.

Incluyo en este apartado, de forma sucinta, otras medidas indirectas que el legislador ha establecido para la protección del dominio público marítimo-terrestre y aquellas otras que el Ejecutivo puede adoptar puntualmente con la misma finalidad.

En primer lugar, me refiero a lo que la LC denomina “Otras limitaciones de la propiedad”, que no es otra cosa que la limitación, en determinadas localizaciones del litoral, de la actividad de extracción de áridos. Hay que recordar que el art. 25.1 de la

⁷⁷³ Vide David OWENS, «Land Acquisition and Coastal Resource Management: A Pragmatic Perspective», *William & Mary Law Review*, Volume 24, Issue 4, Article 5, 1983, pp. 640-641. <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol24/iss4/>. Este autor defiende que el medio más efectivo y equitativo para conseguir el libre acceso y la protección de los recursos costeros es a través de la adquisición de tierras pues, aunque sea costoso inicialmente, su empleo supone gastar menos fondos que lo que implicaría el desarrollo para instalar y mantener infraestructuras muy costosas y, por lo tanto, es menos costoso a la larga. Al adquirir propiedades costeras, el enfoque más efectivo es buscar todas las fuentes de fondos, tanto públicas como privadas, y coordinar las adquisiciones con otras organizaciones gubernamentales y del sector privado. Para él, el establecer un programa de adquisición de tierras y asegurar los fondos necesarios para llevarlo a cabo debe ser una prioridad para todas las administraciones de zonas costeras.

LC prohíbe las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas. Y esta prevención resulta del reconocimiento que hace el legislador en la Exposición de Motivos de la LC de que son diversos *«[...] los factores que han incidido negativamente sobre la conservación de este escenario natural, revalorizado por el cambio en las costumbres humanas y por la civilización del ocio como fenómenos de masas. Por una parte, la disminución de los aportes sólidos de los ríos y arroyos ha ocasionado la regresión del 17 por 100 de línea de costa, debido a que por los embalses construidos y las repoblaciones forestales realizadas, el 80 por 100 del territorio nacional, que incluye los terrenos abruptos y, por tanto, los principales suministradores de sedimentos, ya no aporta áridos a aquélla, a lo que hay que añadir en otros casos su reducción por la disminución de caudal, debido a las captaciones de agua. A este olvido de que los áridos son un recurso escaso, con un largo o costoso proceso de renovación, hay que añadir la destrucción de dunas litorales, las extracciones abusivas de áridos y, en muchas ocasiones, la ejecución de obras marítimas sin tener en cuenta sus perjudiciales efectos, con barreras que bloquean el flujo de arena a lo largo de la costa»*.

Ante este panorama catastrófico, la LC prohíbe, como digo, cualquier actividad que suponga la destrucción de áridos como aporte indispensable para la conservación de las playas pues se *«trata de paliar la grave situación producida por la disminución de aportaciones de áridos a la costa, obligando a soluciones alternativas para la continuidad de su aprovisionamiento, así como otorgando a la Administración derecho preferente para la explotación, a este fin, de yacimientos de áridos»* (Exposición de Motivos de la LC).

Para este fin, se limita la autorización de extracción de áridos, quedando prohibidas aquellas extracciones para la construcción, salvo para la creación y regeneración de playas (art. 63.1 de la LC) y se proclama que en los tramos finales de los cauces se deberá mantener la aportación de áridos a sus desembocaduras, hasta la distancia que en cada caso se determine (art. 29.1 LC). Para autorizar su extracción se necesitará el informe favorable de la Administración del Estado, en cuanto a su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre, *«referida tanto al lugar de extracción o dragado como*

al de descarga en su caso» y se «salvaguardará la estabilidad de la playa, considerándose preferentemente sus necesidades de aportación de áridos» (art. 63.1 LC).

Pero esta limitación no se ciñe solo a la zona de la desembocadura de los ríos sino que los yacimientos de áridos que existan en la zona de influencia quedarán sujetos al derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración del Estado en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, para su aportación a las playas (art. 29.1 LC). Se declaran de utilidad pública esos yacimientos a los efectos de su expropiación, total o parcial en su caso, y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios.

El art. 1.11 LPUSL modificó la letra c) y el apartado 2 del art.25.1 LC e introdujo un nuevo apartado 4. En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Socialista, los recurrentes impugnaron el citado artículo por considerar que, tras esta reforma, solo quedan prohibidas las actividades que impliquen la destrucción de un tipo concreto de yacimientos de áridos, los «*naturales o no consolidados*», permitiéndose así actividades minero-extractivas (básicamente canteras) hasta ahora prohibidas en servidumbre de protección, con una importante afección negativa sobre el medio ambiente y el paisaje. Además, el nuevo art. 25.4 LC permite indebidamente ciertos supuestos de publicidad.

El TC en su STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015 (F.J.5), en primer lugar señala que los recurrentes nada alegaron en relación con el art. 25.2, por lo que quedaba excluido de su enjuiciamiento. Respecto a la nueva redacción del art. 25.1 c) LC que cambia el régimen de prohibición de las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos señala que no desprotege en su integridad los yacimientos de áridos, al mantener la prohibición de las actividades que impliquen la destrucción de los naturales o no consolidados y llama la atención sobre que la prohibición recogida se predica de la destrucción, pero no impide toda actividad extractiva pues así se deduce de lo establecido en el art. 63 LC. Es pues una actividad lícita antes y después de la reforma legal, si bien sometida a importantes restricciones a fin de evaluar debidamente sus efectos en el DPMT y, en particular, para salvaguardar la integridad de la playa. Lo mismo ocurre con la publicidad de las instalaciones o actividades permitidas en la zona de servidumbre de protección pues la reforma de 2013 no supone una novedad absoluta, ya que la publicidad admitida, para casos contados, ya estaba prevista en parte en

el art. 45.5 del RGLC 1989, que contemplaba una excepción para los rótulos indicados de establecimientos, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual.

Concluye la sentencia que *«tales opciones están comprendidas en la libertad de configuración del legislador, que se proyecta con mayor intensidad cuando se trata de regular no ya el régimen de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, que en sus líneas maestras figura en el art. 132 CE como límite infranqueable, sino las limitaciones que afectan a los predios sitos en la franja adyacente; los terrenos contiguos a la ribera del mar»*. Respecto al nuevo art. 25.4 LC⁷⁷⁴, no incurre en infracción de la reserva de ley instituida por el art. 132.1 CE pues las prohibiciones que rigen en la zona de servidumbre de protección admiten un desarrollo reglamentario cuya delimitación queda predeterminada en el precepto legal de modo adecuado, al exigir la *«concurren- cia de dos requisitos: el primero se refiere a un dato objetivo y de sencillo contraste, como es la existencia de actividades o instalaciones previamente permitidas; el segundo impone una restricción adicional por remisión a un criterio sin duda alguna abierto o indeterminado (la compatibilidad con la finalidad de la servidumbre), pero que resulta susceptible de desarrollo reglamentario, justificado por la casuística propia de la heterogeneidad de espacios físicos e instalaciones o actividades sobre las que recae. Todo ello queda sometido, en última instancia, al control de la jurisdicción ordinaria»*.

⁷⁷⁴ La STC 6/2016, de 21 de enero de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad nº 4906-2013 interpuesto por la Junta de Andalucía) se refiere también al nuevo art. 25.4 LC. La Junta de Andalucía promovió el recurso de inconstitucionalidad señalando que se produce invasión competencial en materia de publicidad al regular que reglamentariamente se establecerán las condiciones en que se podrá autorizar la misma en la servidumbre de protección. Sobre el art. 1.11 de la LPUSL que incorpora un nuevo apartado 4 en el art. 25 LC, a fin de introducir una excepción a la prohibición general de publicidad en la zona de servidumbre de protección, la sentencia dice que *«no vulnera las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debiendo descartarse esta tacha en atención a las mismas razones recogidas en la STC 149/1991, FJ 3 D) c). Las prohibiciones referidas a la zona de servidumbre de protección, que tienen la finalidad de proteger los valores naturales y paisajísticos del demanio (entre ellas, la relativa a la publicidad), son normas de legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Sobre el complemento de esta norma, consistente en las indicaciones que describen “en términos muy genéricos, las obras, instalaciones o actividades que, con carácter ordinario, podrán permitirse en esta zona de protección”, ya señalamos en su momento que “[t]ales indicaciones son, de una parte, sin duda, criterios de ordenación que las Comunidades Autónomas deberán acoger en los correspondientes instrumentos, de la otra e inmediatamente, norma básica de protección del medio ambiente, cuya naturaleza de tal legitima el condicionamiento que impone a la competencia de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio”» [F.J.II.4.a)].*

La importancia de los áridos en la costa es de tal entidad que *«la erosión litoral se produce por un déficit en la entrada de sedimentos al sistema, bien de carácter longitudinal (interrupción de la deriva litoral) o bien de carácter transversal como consecuencia de la alteración de las fuentes de aporte que alimentan este medio, especialmente aquellas actuaciones que reducen el volumen de sedimentos procedente de las cuencas fluviales»*⁷⁷⁵. De ahí que la LC castigue como infracción grave la extracción no autorizada de áridos (art. 90.2.d) o el incumplimiento de las limitaciones a la propiedad sobre los áridos establecidas en la Ley (art.90.2.e). El incumplimiento de las condiciones del art. 63.3 de la LC, apartados b) y d) para las extracciones de áridos y dragados puede suponer la caducidad de la concesión; es decir cuando se incumpla con: (i) el volumen a extraer, dragar o descargar al dominio público marítimo-terrestre, (ii) con el ritmo de estas acciones y tiempo hábil de trabajo; o con (iii) el destino y, en su caso, lugar de descarga en el dominio público de los áridos extraídos o dragados.

Otras medidas tienen que ver con la realidad del denominado cambio climático en el planeta que no parece cuestionable en la actualidad. Puesto que voy a dedicar un apartado específico en el siguiente capítulo de esta tesis, ahora tan solo me detengo en señalar que toda medida adoptada en el litoral o su entorno en relación con la lucha contra el cambio climático supone, a mi juicio, un instrumento indirecto de protección del dominio público marítimo-terrestre. La STC 233/2015 señaló al respecto que: *«[...] la exigencia de garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa impide la exclusión de las dunas móviles o en evolución, y no puede ser de otro modo pues su preservación resulta indispensable para garantizar la integridad de las playas, en su doble consideración de demanio natural y de ecosistema vulnerable. Máxime en un escenario global de calentamiento de los océanos y subida del nivel del mar, que en nuestro país abre el riesgo de pérdida de cadenas de dunas debido a la erosión y regresión del litoral, fenómeno pronosticado por organismos acreditados como el grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, creado por Naciones Unidas y la Organización Meteorológica Mundial («Informe IPCC 2014») o la Agencia Europea de Medio Ambiente («Informe AEMA 2015»), y que es ya un hecho incontrovertido para*

⁷⁷⁵ Vide Alfonso VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, *Erosión costera en Almería. 1957-1995*, Instituto de Estudios Almerienses, 2001, P. 527

la comunidad internacional (apartados 165 y 190 de la Declaración «Río+20» de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012)».

A estos efectos, la LPUSL, en su Disposición Adicional Octava, establecía la obligación de que el entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente procediera, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, a elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que se sometería a Evaluación Ambiental Estratégica, y en la que se indicarían los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral, proponiendo medidas para hacer frente a sus posibles efectos.

Igualmente, las Comunidades Autónomas a las que, de acuerdo con el artículo 49 de la LC, se hubieran adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre, presentarían para su aprobación al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el mismo plazo señalado, un Plan de adaptación de dichos terrenos y de las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático. La implicación de las CCAA en esta tarea tiene su justificación también en que los efectos del cambio climático sobre la costa afectarán más allá del DPMT. En cumplimiento de esta previsión, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente redactó la *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española*, que fue sometida al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria según lo previsto en la Sección 1ª del Capítulo I del Título II de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente dictó Resolución de fecha 12 de diciembre de 2016, por la que se formulaba *Declaración Ambiental Estratégica* favorable de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española y, en fecha 24 de julio de 2017, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar resolvió aprobar la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española⁷⁷⁶.

Por su parte, las CCAA están elaborando diversos planes de adaptación en cumplimiento de la D. Adicional Octava de la LPUSL. Todas partieron del Proyecto Piloto emanado del contrato que la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar

⁷⁷⁶ Vide <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategia-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx> (consultada el 1-5-2020).

suscribió en diciembre de 2013 con la Fundación Instituto de Hidráulica Ambiental para la Asistencia Técnica a la elaboración de un Estudio sobre la Adaptación al Cambio Climático de la costa del Principado de Asturias. Para la ayuda a la confección de estos planes, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2017 se estableció una línea de financiación de tres millones de euros para las Comunidades Autónomas, denominada PIMA⁷⁷⁷ Adapta Costas CCAA 2017 al objeto de contribuir a la implementación de la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático mediante la realización de estudios de detalle por tramos de costa de dimensión autonómica. Acogida a esta línea de financiación, la CA de Andalucía licitó en octubre de 2019 la contratación de *“Ajuste metodológico, recopilación y normalización de datos para la modelización y difusión de la vulnerabilidad y exposición de la costa de Andalucía al cambio climático y para determinación de los riesgos (fase 1- Proyecto PIMA Adapta Costas Andalucía)”*. Otras CCAA como la Canaria dictó la Orden de 29 de diciembre de 2017 por la que se encarga a la Empresa Pública Cartográfica de Canarias, S.A. (GRAFCAN) la *“Asistencia Técnica para el desarrollo del PIMA Adapta Costas 2017 en la Comunidad Autónoma de Canarias”*⁷⁷⁸. Y también convocó en noviembre de 2019 la licitación de los servicios de *“Elaboración de la Evaluación de Impactos de Inundación y Erosión debidos al cambio climático en la costa canaria y la Asesoría en el Estudio del Riesgo Asociado”*. O, en el caso del País Vasco, la licitación de febrero de 2018

⁷⁷⁷ Planes de impulso al Medioambiente (PIMA).

⁷⁷⁸ Según los Antecedentes de dicha Orden de 29 de diciembre de 2017, el Proyecto PIMA Adapta Costa Española tiene como objetivo realizar un *«diagnóstico riguroso de los riesgos asociados al cambio climático que afectan a la costa y de las posibles medidas que se puedan adoptar»*. Se expone en dicha Orden: *«Tercero.- El planteamiento general del PIMA Adapta Costas CCAA 2017 es el de contribuir al desarrollo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y a la implementación de la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático contribuyendo a estudios de detalle por tramos de costa de dimensión autonómica, garantizando la uniformidad en la metodología aplicada a la generación, adquisición y recopilación de datos y a la evaluación de la vulnerabilidad de las costas españolas al cambio climático y facilitando a la vez la aplicación por parte de las CCAA de la Disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Cuarto.- Este plan contempla las actividades de generación y recopilación de información y bases de datos georreferenciadas sobre recursos, instalaciones, usos del territorio y actividades vulnerables al cambio climático en la costa de cada Comunidad Autónoma; para la elaboración de herramientas en formato GIS, que incorporen la información recopilada junto con proyecciones de cambio climático basadas en los informes del IPCC-Panel expertos ONU y suministradas por el MAPAMA; para evaluar el riesgo de las zonas costeras frente al cambio climático y ayudar a la toma de decisiones en asuntos relacionados con la gestión de dichas zonas costeras y, además, para la elaboración de los planes de adaptación de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre (DPMT) adscritos a las comunidades autónomas, así como de las estructuras construidas sobre ellos, para hacer frente a los posibles efectos adversos del cambio climático»*.

para la *“Asistencia técnica en la realización del análisis de vulnerabilidad, riesgo y adaptación de la Costa Vasca ante el cambio climático”*

Amén de estas medidas, la LC 2013 se refiere al cambio climático o a la regresión de la costa como consecuencia de aquel, en el art. 2.a) [*Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección, y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático*]; art. 6.1 y 3 (*Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, sin perjuicio de la aplicación del artículo 13 bis, cuando proceda*); art. 13 ter (*La Administración del Estado podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal que se establezca reglamentariamente, de acuerdo con criterios técnicos, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales*); art. 44.2 (*Asimismo, los proyectos deberán contener una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos donde se vaya a situar la obra, en la forma que se determine reglamentariamente*); art. 55.1 (*Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso público, cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance*); art. 66.2 (*Los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, respetando en todo caso el plazo máximo de setenta y cinco años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración*), art. 72.1 (*en los supuestos de extinción de la concesión previstos en la letra m) del artículo 78, se procederá, en todo caso, al levantamiento y retirada de las obras e instalaciones del dominio público y de su zona de servidumbre de protección*); art.76.m) [*Obligación del adjudicatario de adoptar las medidas requeridas por la administración de adaptación a la subida del nivel del mar, los cambios en la dirección del oleaje u*

otros efectos del cambio climático]; art. 78 m) [*Revocación de la concesión cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar*].

Por su parte, la LC 2013 en el Capítulo II bis del Título IV establece en el art. 87 podrán imponerse contribuciones especiales cuando, de la ejecución de las obras que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre para su protección, defensa o mejora, o para la de los terrenos colindantes, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial, aunque este no pueda fijarse en una cantidad concreta. A lo que se añade que tendrá, a estos efectos, la consideración de beneficio especial el aumento de valor de determinadas fincas como consecuencia de la ejecución de las obras. Es obvio que en muchas ocasiones –y cada vez más- será necesario acometer obras de protección debido, precisamente al aumento del nivel del mar. El hecho de financiar dichas obras mediante el establecimiento de contribuciones especiales a quienes se benefician de modo directo con esas obras de protección, defensa y mejora del DPMT (especialmente los titulares de derechos de ocupación, así como los propietarios de las fincas y establecimientos colindantes) es una forma de aliviar al resto de los ciudadanos de una carga que cada vez será más frecuente y, al mismo tiempo, una medida disuasoria para que con el tiempo resulte menos atractivo mantener edificaciones demasiado cercanas a la primera línea de costa. La base imponible de estas contribuciones especiales se fijará en el real decreto por el que se acuerde la contribución especial y no podrá exceder del cincuenta por ciento del coste total de las obras. El importe total de la contribución especial se repartirá entre los sujetos pasivos, atendiendo a aquellos criterios objetivos que, según la naturaleza de las obras y circunstancias concurrentes, se determinen entre: a) la superficie de las concesiones y fincas colindantes beneficiadas; b) el plazo restante para la extinción del derecho de ocupación y c) los que determine el real decreto por el que se acuerde la contribución especial en atención a las circunstancias particulares que concurren en la obra.

El programa 456D de los Presupuestos Generales del Estado se refiere a las inversiones destinadas por el Gobierno al programa denominado Actuación en la Costas. En el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 en el documento denominado Memoria de objetivos de los programas del sector se contemplaban las Directrices estratégicas del programa. En ellas se contemplan las siguientes líneas estratégicas:

«- Proteger y conservar el litoral, sometido a diversas presiones de las que se derivan problemas de regresión, erosión costera y pérdida de biodiversidad de los ecosistemas costeros y marinos que necesariamente deben analizarse y abordarse desde una perspectiva amplia, tomando en consideración, además, los efectos del cambio climático, especialmente la subida del nivel medio del mar y la creciente frecuencia de episodios de oleajes extremos o catástrofes naturales, fomentando, igualmente, la investigación sobre dinámicas costeras.

- Recuperar la accesibilidad y el tránsito peatonal para asegurar el uso y disfrute por los ciudadanos, que comprende tanto la habilitación de accesos y dotaciones como la apertura de senderos naturales, la remodelación de fachadas marítimas deterioradas, el restablecimiento de la accesibilidad y el tránsito litoral o la puesta en valor del litoral.

- Planificar, conservar, proteger y mejorar el medio marino para lograr o mantener su buen estado ambiental.

- Asegurar la integridad del dominio público marítimo-terrestre. En cuanto a la forma de ejecución, las actuaciones de este programa están basadas en la colaboración efectiva entre todas las Administraciones y actores públicos y privados, integrando las diferentes políticas sectoriales desde el respeto absoluto de las competencias de cada Administración y asegurando la efectiva información y participación de la ciudadanía y de todos los actores que viven en la costa, viven de la costa o del mar, o tienen interés de cualquier tipo por este medio».

En cuanto a su contenido específico, las acciones del Programa se dirigen a:

«- Controlar la regresión de la costa.

- Proteger y recuperar los sistemas litorales.

- Mejorar el conocimiento de la costa y los sistemas litorales.

- Garantizar el acceso y uso público de la costa por todos los ciudadanos.

- Conservar la integridad del dominio público marítimo terrestre y de los sistemas litorales y marinos.

- *Adoptar las medidas necesarias para alcanzar o mantener el buen estado ambiental del medio marino.*

- *Poner en valor el litoral».*

Según se expone en la citada Memoria del Programa, el grado de consecución de estos objetivos, como no puede ser de otra manera, se evalúa mediante el indicador conformado por el valor de la inversión anual en miles de euros. Extractado de dicho documento el grado de cumplimiento hasta el año 2019 fue el siguiente:

OBJETIVO					
Cumplimiento de los compromisos adquiridos					
OBJETIVOS (miles de €)	2017		2018		2019
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución prevista	Presu- puestado
1. Protección y conservación del litoral	42.217,56	43.763,47	44.755,63	41.519,80	49.697,48
1.1 Controlar la regresión de la costa	27.717,56	28.732,51	29.383,91	27.259,45	35.204,38
1.1.1. Mejora de la libre evolución del perfil y forma de las playas	5.000,00	5.183,09	5.300,59	4.917,36	4.997,62
1.1.2 Gestión de los sedimentos costeros y alimentación artificial	12.300,00	12.750,40	13.039,46	12.096,71	16.794,15
1.1.3 Defensa de la costa mediante estructuras marítimas	10.417,56	10.799,03	11.043,85	10.245,38	13.412,61
1.2 Proteger y recuperar los sistemas litorales	8.000,00	8.292,94	8.480,95	7.867,78	7.996,19
1.2.1 Protección, rehabilitación y gestión de sistemas litorales naturales	7.700,00	7.981,96	8.162,91	7.572,74	7.696,33
1.2.2 Recuperación del patrimonio cultural vinculado a la costa	300	310,99	318,04	295,04	299,86

OBJETIVOS (miles de €)	2017		2018		2019
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución prevista	Presu- puestado
1.3 Mejorar el conocimiento de la costa y de los ecosistemas litorales	6.500,00	6.738,01	6.890,77	6.392,57	6.496,91
1.3.1 Estudios de investigación para conocimiento e innovación de la gestión de la costa	6.500,00	6.738,01	6.890,77	6.392,57	6.496,91
2. Recuperación de la accesibilidad y el tránsito peatonal para asegurar el uso y disfrute por los ciudadanos	16.000,00	16.585,88	16.961,90	15.735,56	25.600,00
2.1 Mejorar y asegurar el acceso y uso público de la costa	16.000,00	16.585,88	16.961,90	15.735,56	25.600,00
2.1.1 Dotaciones y servicios para el acceso y uso público de la costa	3.000,00	3.109,85	3.180,36	2.950,42	2.925,00
2.1.2 Itinerarios y senderos litorales	5.500,00	5.701,40	5.830,65	5.409,10	9.362,50
2.1.3 Actuaciones para la mejora y creación de playas	7.500,00	7.774,63	7.950,89	7.376,04	13.312,50
3.1. Planificar, conservar, proteger y mejorar el medio marino	5.000,00	1.941,74	4.982,00	4.621,80	6.442,30
3.1.1. Planificar, conservar, proteger y mejorar el medio marino	5.000,00	1.941,74	4.982,00	4.621,80	6.442,30
4. Asegurar la integridad del dominio público marítimo terrestre	5.000,00	916,13	5.500,00	5.102,35	5.500,00
5. Generales de apoyo y medios	715,73	741,94	758,76	703,90	750,00
5.1. Apoyo técnico, medios y edificios	715,73	741,94	758,76	703,90	750,00
5.1.1 Apoyo técnico, medios y edificios	715,73	741,94	758,76	703,90	750,00
TOTAL	68.933,29	63.949,16	72.958,29	67.683,41	87.989,78

Fuente: http://www.congreso.es/docu/pge2019/pge_2019-web/PGE-ROM/doc/1/3/22/3/2/11/N_19_A_R_31_123_1_2_3_1456D_C_1.PDF (consultada el 25-3-2020).



Regeneración del borde litoral de Peñíscola (Castellón). Antes y ahora. Fuente: Revista Ambiente-junio 2002.

Por último, y como otra medida de protección indirecta del DPMT señalo aquí la establecida en el art. 19 LC que contempla la posibilidad de suspensión por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de aquellos actos y acuerdos adoptados por entidades locales que afecten a la integridad del DPMT o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC. Es lo que se ha venido a denominar comúnmente como “Clausula Anti Algarrobico” y a la que me referiré en el Capítulo siguiente, por lo que me remito al mismo.

CAPÍTULO TERCERO

LA NUEVA REGULACIÓN ESTATAL DE LAS COSTAS: UN PASO ATRÁS.

I. LAS MODIFICACIONES OPERADAS POR LA LEY 2/2013 Y EL REGLAMENTO DE 2014: SU INCIDENCIA SOBRE LOS INMUEBLES SITUADOS EN EL LITORAL.

Examinadas ya en los dos capítulos anteriores la evolución histórica del dominio público marítimo-terrestre, su concepto, naturaleza jurídica, clasificación, elementos, grupo normativo regulador y sus elementos de protección, paso ahora a examinar la reforma operada por la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley de Costas. A lo largo de los dos capítulos anteriores, en la medida en que ha sido necesario, he analizado puntualmente los hitos principales de la reforma. No obstante, a continuación, voy detenerme con más detalle en todo cuanto de positivo y negativo ha significado la modificación del régimen de protección del litoral en virtud de la LPUSL y del Reglamento de 2014, para concluir si ha supuesto un refuerzo en la protección del dominio público y de la sostenibilidad del litoral o si, por el contrario, ha significado un paso atrás, sobre todo, por haberse incrementado la puesta en valor de la costa desde el punto de vista económico en detrimento de aquella necesaria protección. No analizo todas y cada una de las modificaciones de la LC operadas por la LPUSL ni por el Reglamento de 2014, ni todos los preceptos y disposiciones incorporadas por dicha Ley, pues eso daría lugar a la redacción de otra tesis. Me limito a recalcar las novedades que, en mi opinión, resultan significativas para valorar la bondad o no de la reforma legislativa y reglamentaria y su incidencia en los distintos inmuebles situados en la franja litoral.

1.1. La justificación de la Ley 2/2013 y la idoneidad del vehículo utilizado para la reforma.

El Gabinete de Prensa del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente publicó en noviembre de año 2012 unas Notas sobre el Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Reforma de la Ley de Costas. En ese texto se consignaban como motivos de la reforma los siguientes:

« - Ley desconectada de la realidad, lo que ha dificultado su aplicación y ha generado una elevada conflictividad.

- Ha sido ineficaz para proteger el litoral de los excesos urbanísticos de los últimos años.

- Ha producido una importante inseguridad jurídica para los titulares de viviendas y otros inmuebles: deslindes sin criterios homogéneos, más de 10.000 ocupaciones residenciales en Dominio Público Marítimo Terrestre(DPMT), falta de garantías para adquirentes de buena fe (reclamaciones de numerosos ciudadanos europeos e intervención del Parlamento Europeo con el informe Auken, que reclama la reforma de la Ley de Costas), desprotección de antiguos propietarios y titulares de otros derechos, con previsión de demoliciones masivas a partir de 2018.

- Restricciones para actividades económicas generadoras de riqueza y empleo y plenamente compatibles con la protección de la costa y el medio ambiente (plazos reducidos de concesiones, limitaciones a establecimientos de servicio de playa)».

Y, respecto a la reforma en sí aquella Nota de Prensa se refería a:

«1. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL LITORAL

- La ley impide nuevas edificaciones en el DPMT y prohíbe que las necesarias obras de mejora en los edificios existentes supongan cualquier aumento de volumen, altura o superficie.

- Además, se prevé la suspensión por el Delegado del Gobierno de las actuaciones urbanísticas ilegales en la costa, para evitar que se vuelvan a dar situaciones como la de El Algarrobo, y su impugnación en vía judicial.
- Se exige la eficiencia energética y de ahorro de agua en las obras que se autorizan a realizar en los edificios en la costa.
- Se diferencian los tramos urbanos de las playas de los tramos naturales, incrementando la protección de éstos.

2. MEDIDAS PARA GENERAR SEGURIDAD JURÍDICA

- Se clarifica el alcance del DPMT (los mayores temporales conocidos se determinarán mediante criterios técnicos, los terrenos privados inundados artificialmente no serán DPMT, salvo las marinas); exclusiones puntuales del DPMT (ciertos núcleos de población históricamente consolidados y altamente antropizados; y determinadas salinas y cultivos marinos); deslindes de situaciones especiales: como los de paseos marítimos o la isla de Formentera.
- Se garantiza la información a los ciudadanos sobre su propiedad, se espera que nadie pueda adquirir nunca más una vivienda en la costa y descubrir después que es DPMT: para ello, se obliga a inscribir los bienes de DPMT en el Registro de la Propiedad, y se asegura esta información a los interesados desde el inicio del deslinde. Además, se ofrecerá información gratuita a todos los ciudadanos vía Internet sobre las líneas de deslinde.
- Se mejora la situación jurídica de quienes se vieron despojados de sus bienes inscritos con la Ley de 1988: ampliación del plazo máximo de las concesiones de 30 a 75 años y acceso a ellas de los titulares de derecho inscritos en el Registro.
- Se clarifica la situación de las urbanizaciones marítimo-terrestres, conciliando el carácter público de los canales y el acceso a los mismos, con las garantías de los propietarios de viviendas.

3. MEDIDAS PARA LA SEGURIDAD DE LAS OCUPACIONES Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

- *Prórroga de las concesiones por un plazo máximo de 75 años, solucionando los vencimientos de concesiones en 2018 y evitando la desaparición de empresas, con la consiguiente destrucción de empleo. No es una prórroga automática: las actividades industriales potencialmente contaminantes requerirán un informe ambiental autonómico específico.*
- *Se aumenta el plazo máximo de las nuevas concesiones a 75 años y de las autorizaciones a 4 años.*
- *Se permite la transmisión de los derechos, mortis causa e inter vivos (sometida a autorización).*
- *Se protegen los bienes declarados de interés cultural, aplicándoles su legislación protectora propia.*
- *Se regula mejor la Zona de servidumbre de protección: Posible reducción de 100m a 20m en casos especiales, como ciertos núcleos de población, costeros, históricos (ej. gallegos y canarios).*
- *Se permiten las obras necesarias para la reparación y modernización de las instalaciones en esta zona, siempre que no impliquen incrementos en altura ni volumen».*

Analizando los motivos que el legislador aducía para la reforma, resulta que fue aceptado por algunos el primero de ellos, es decir, la desconexión de la realidad por parte de la LC de 1988, de la que se mantiene que dificultaba su aplicación y que ha generado una elevada conflictividad. Lo cierto es que la aplicación de la LC de 1988 suscitó desde su entrada en vigor un debate acerca de quién había vencido en la pugna entre dos factores contrapuestos: la defensa de la costa y del dominio público marítimo terrestre como fines de la Ley y la defensa de los derechos de los particulares afectados⁷⁷⁹. Sin duda la LC 1988 generó daños, entre otros, los siguientes: «*ciudadanos que*

⁷⁷⁹ Vide Marta GARCÍA PÉREZ, «A vueltas con la Ley de Costas. La pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 29 de octubre de 2010, p. 1: «*Han pasado más veinte años desde la aprobación de la Ley de Costas y*

perdieron sus propiedades privadas y obtuvieron a cambio una concesión con limitaciones respecto del uso de terrenos ocupados, sin pago de canon, por un determinado periodo de tiempo; propietarios colindantes con el dominio público marítimo-terrestre [...], a los que se les impusieron servidumbres de tránsito o protección, etc.»⁷⁸⁰. La LC de 1988 contenía, efectivamente, muchos conceptos jurídicos indeterminados que podrían dar lugar a «elevados índices de discrecionalidad» en su aplicación, «con la inseguridad jurídica que ello comporta»⁷⁸¹. Esta situación dio lugar a una enorme tensión social que terminaba normalmente en los tribunales de justicia⁷⁸².

Respecto a que LC 1988 fue «ineficaz para proteger el litoral de los excesos urbanísticos de los últimos años» como decía la Nota de Prensa del Gobierno no tengo nada que objetar salvo que la propia Ley, puso trabas a esa protección pues, en su disposición transitoria tercera, estableció la obligación de revisar los planes parciales aprobados con posterioridad al 1 de enero de 1988, de tal manera que muchos municipios aprovecharon para clasificar suelo con celeridad y aprobar sus documentos de planeamiento. Con ello, ya de entrada, «se limitó en buena medida las posibilidades de aplicación máxima de las determinaciones legales de costas»⁷⁸³. Otra cosa es que, precisamente, con la reforma de 2013 se ayude eficazmente a que dejen de producirse excesos urbanísticos en el litoral, cuestión esta que desde ahora contesto negativamente.

de nuevo salta a la palestra, como lo había hecho entonces, por la tensión que provoca la defensa del derecho de propiedad cuando se invoca por los poderes públicos su sacrificio a favor del interés general».

⁷⁸⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, pp. 11-12.

⁷⁸¹ Vide José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999, p.390.

⁷⁸² Vide Francisco José TORRES ALFOSEA, «Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)», en *Investigaciones geográficas*, 52, 2010, p. 189: «[...] la aplicación rigurosa de la ley, especialmente en lo que corresponde a la transformación de propietarios en concesionarios, y las demoliciones de concesiones extinguidas sin derecho a indemnización, plantean un problema legal de primer orden, para el que no se ha dotado de especiales instrumentos –ni medios– a la justicia ordinaria. En la mayor parte de las ocasiones, las actuaciones de costas acaban resolviéndose en los tribunales, en dilatados procesos que las partes (particulares y las distintas administraciones implicadas) agotan hasta llegar a instancias como el Tribunal Supremo y, excepcionalmente, a la Audiencia Nacional. Estos complejos procesos judiciales demoran en ocasiones la veintena de años, y a veces más».

⁷⁸³ *Ibidem*, pp.181-182.

Otro de los motivos justificativos de la reforma era que la LC había «*producido una importante inseguridad jurídica para los titulares de viviendas y otros inmuebles: deslindes sin criterios homogéneos, más de 10.000 ocupaciones residenciales en Dominio Público Marítimo Terrestre(DPMT), falta de garantías para adquirentes de buena fe (reclamaciones de numerosos ciudadanos europeos e intervención del Parlamento Europeo con el informe Auken, que reclama la reforma de la Ley de Costas), desprotección de antiguos propietarios y titulares de otros derechos, con previsión de demoliciones masivas a partir de 2018*». Como acabo de decir, la existencia de muchos conceptos jurídicos indeterminados en el texto de 1988 dio lugar, sin dudas, a una clara inseguridad jurídica; inseguridad que procedía, sobre todo, de la falta de concreción técnica de determinadas definiciones de los bienes de DPMT que dejaban al arbitrio o a la interpretación de quienes debían aplicarlas (a través del deslinde); de la falta de eficacia registral durante la tramitación del procedimiento de deslinde o de la existencia del horizonte del año 2018 para la futura extinción de las concesiones transitorias.

El concepto de seguridad jurídica, principio proclamado en la CE en su art.9.3, tiene que ver con que el ciudadano sepa a qué atenerse pues la «*claridad normativa requiere una tipificación unívoca de los supuestos de hecho que evite, en lo posible, el abuso de conceptos vagos e indeterminados, así como una delimitación precisa de las consecuencias jurídicas*»⁷⁸⁴. La STC 227/1981, F.J. 10, define la seguridad jurídica como una «*suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad*». Apelar a la inseguridad jurídica que la aplicación de la LC 1988 conllevaba no resulta creíble pues todas las determinaciones de la Ley suscitadas ante los Tribunales fueron validadas por éstos de forma mayoritaria (más del 95 % de los recursos ante el TS en torno a la LC 1988 y

⁷⁸⁴ Vide Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO, «La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia», en *Boletín de la Facultad de Derecho*, 15, Universidad de Sevilla, 2000, p.28.

a su Reglamento de 1989 fueron resueltos a favor de su aplicación). Por tanto, realmente no había razones objetivas para dudar de la seguridad jurídica que proporcionaba la LC 1988⁷⁸⁵

Sin embargo, el último motivo esgrimido por el Gobierno para acometer la modificación de la LC sí podemos considerarlo como el verdadero: que la LC 1988 contenía demasiadas *restricciones para las actividades económicas generadoras de riqueza y empleo y plenamente compatibles con la protección de la costa y el medio ambiente*. La reforma obedece más bien, por tanto, *«a intereses particulares y de privatización que a intereses colectivos y de protección del espacio público»*⁷⁸⁶ y su objetivo real es *«revalorizar las costas desde una perspectiva puramente económica»*⁷⁸⁷.

El Informe Auken⁷⁸⁸, al que me he referido en el Capítulo I de esta tesis fue otro de los motivos que el legislador adujo como justificante de la reforma. Así, en la Exposición de Motivos de la LPUSL se dice expresamente que *«El nuevo marco normativo pretende dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica. Su ausencia ha generado problemas que van más allá de los estrictamente jurídicos, y que han provocado desconfianza y desconcierto. Hasta el punto de que un informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, insta a las autoridades españolas «a que revisen urgentemente y, en su caso modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero»*. El citado Informe denunciaba que *«el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no sólo al frágil medio ambiente costero, [...], sino también a la actividad social y cultural de muchas*

⁷⁸⁵ Vide José FERNÁNDEZ PÉREZ, «El nuevo marco normativo para la gestión de la costa», en *Revista de Obras Públicas*, 3549, diciembre 2013, p. 55.

⁷⁸⁶ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, Prólogo, en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, pp.18-19.

⁷⁸⁷ Vide Concepción HORGUE BAENA, «La nueva regulación de las costas. Conclusiones», en *La nueva regulación de las costas*, José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ, Alba NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), INAP, Madrid, 2014, p.200. Vide también Iñigo LAZKANO BROTONS, Agustín GARCÍA URETA, «La subordinación de la conservación del litoral a los intereses económicos en la reforma de la ley de costas», en *Ambiente y derecho*, 12, 2014.

⁷⁸⁸ Vide *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas [2008/2248(INI)]*.

zonas, [...] principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado». Sin embargo, la LC no era la protagonista exclusiva de dicho Informe pues a ella solo se refería en cuanto a instar a las autoridades españolas «a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero». Por tanto, la LPUSL va mucho más allá de estas consideraciones puntuales sobre la LC 1988 y, precisamente, hace hincapié – facilitándolas- en algunas de las actividades de especulación que el propio Informe denunciaba.

Por último, sobre la idoneidad desde el punto de vista formal de la modificación legal es necesario decir que el legislador no utilizó en el año 2013 el mecanismo más adecuado para una reforma de tal calado. La LPUSL modifica 38 artículos y 2 Disposiciones Transitorias (la 1ª y la 4ª), incorpora 3 Disposiciones Adicionales (10ª, 11ª y 12ª), así como otros preceptos, de tal manera que, sistemáticamente deja mucho que desear pues hace que tengan que manejarse dos textos legales pues los preceptos y disposiciones de la LPUSL «tienen virtualidad propia». Lo cierto es que el artículo segundo y las nueve disposiciones adicionales y las cinco transitorias se deberían haber incorporado a la LC 1988 al articulado de nuevos preceptos. De ahí que se hable de «deficiente técnica legislativa»⁷⁸⁹ o de que la «LC 2013 es técnicamente mejorable».

Tampoco es acertada la denominación de la LPUSL en cuanto a que da lugar a equívocos, pues la referencia al *Uso Sostenible* no es más que un canto de sirena que resulta agradable de oír pero que esconde una realidad y una intención bien distinta⁷⁹⁰.

⁷⁸⁹ Vide Concepción HORGUE BAENA, «La nueva regulación de las costas. Conclusiones», en *La nueva regulación de las costas*, José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ, Alba NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), INAP, Madrid, 2014, p.200.

⁷⁹⁰ Vide en el mismo sentido Ángel MENENDEZ REXACH, «La Ley de Costas de 1988: aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma», en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL (ed. lit.), María Carmen NÚÑEZ LOZANO (ed. lit.), *Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, 2015, p. 191: «El título de la Ley de reforma de 2013 es manifiestamente equivoco. Su contenido no contribuye a la protección del litoral ni a su uso sostenible, salvo que se entienda por “sostenible” la prolongación tan dilatada de las ocupaciones privativas (concesiones) actuales y futuras. A fuerza de abusar de ellos, el sustantivo “sostenibilidad” y el calificativo “sostenible” se han convertido en palabras vacías de contenido, que pueden amparar una finalidad y su contraria».

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental la franja costera es un recurso no renovable, de tal forma que en el mismo deben minimizarse los usos y tender a su reutilización y no, al contrario, como parece desprenderse de las consecuencias de la aplicación de las medidas que la Ley establece. Las distintas definiciones del desarrollo sostenible comparten el respeto por la necesidad de integrar los intereses económicos y ecológicos⁷⁹¹ y hay que tener en cuenta que los procesos urbanísticos en el litoral son irreversibles, por lo que no sólo habría de tenderse hacia su lenta pero irremisible recuperación para el demanio, sino que, además, lo que no debe hacerse es propiciar nuevos usos de ese cariz. De ahí que, la denominación que utiliza la Ley de *Uso Sostenible*, a pesar de ser en sí mismo un concepto deseable, resulta en la realidad una enunciación falsa pues esconde una finalidad incompatible con la protección del litoral.

1.2. Nuevas definiciones del dominio público marítimo-terrestre.

La LPUSL introdujo varias modificaciones en la definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre respecto a los dos componentes de la ribera del mar: la zona marítimo-terrestre y las playas. Respecto a la zona marítimo-terrestre, se define de dos formas distintas en costa abierta (zonas donde se hace sensible el efecto del oleaje), según se encuentre el tramo deslindado o no y según se pretenda revisar el deslinde hacia el interior o hacia el mar. Además de lo anterior, con la modificación de la LC 1988 se excluyen del dominio público marítimo-terrestre terrenos originalmente privados que hayan sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto (art.1.2 LPUSL), así como los terrenos dedicados a cultivos marinos y salinas marítimas que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto «*aun cuando sean naturalmente inundables*» (art.1.39 LPUSL). Veremos más adelante cómo este artículo 1.39 LC 2/2013 fue declarado inconstitucional por la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015.

⁷⁹¹ Vide Gilberto VALLOPIN, *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003, p. 23.

En cuanto a las playas, la Ley incluye dentro de esta categoría a las dunas hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, inclusión que ya se encontraba en el art. 4.d) del RGLC de 1989 aunque referido solo entonces a las dunas fijadas por vegetación. Además, y respecto a las playas, la LPUSL establece un singular “deslinde” de la Isla de Formentera (Disposición Adicional Cuarta declarada nula por STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015), de las denominadas urbanizaciones terrestres (art. 1.41 LPUSL), de determinados núcleos de población (Disposición Adicional Séptima LPUSL) y de determinados paseos marítimos (Disposición Adicional Tercera LPUSL), situaciones y supuestos que analizaré más adelante en cuanto a su procedencia, bondad y constitucionalidad.

1.2.1. La zona marítimo-terrestre.

La zona marítimo-terrestre se define ahora (art.3.1.a LC) como el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos (límite que se fijará de acuerdo con «*los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente*») o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial.

Toda esta modificación de la definición del DPMT respondía, según el legislador en la Exposición de Motivos de la LPUSL, a la necesidad de precisar el concepto de dominio público marítimo-terrestre, tanto en lo que se refiere a la zona marítimo-terrestre como a las playas, para añadir «*mayor certeza, seguridad y uniformidad en los deslindes*». En el "*Informe sobre los criterios técnicos del proyecto de Reglamento general de costas para establecer hasta dónde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos*" emitido por el del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a petición del Consejo de Estado, del que da cuenta éste en su Dictamen 705/2014 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas 2014, el Ministerio decía al respecto de estos criterios que obedecen «*a la necesidad de evitar la indeterminación de los criterios que deben utilizarse para la definición del límite interior de la zona marítimo terrestre, eliminando subjetividad en su determinación caso por caso -lo que había dado lugar a la utilización de criterios diferentes*

en distintas demarcaciones de costas-. De esta manera, la delimitación resultará homogénea a lo largo de todo el litoral, no para reducir el ámbito de la ZMT sino, al contrario, para objetivar la línea de deslinde, aumentando de esta forma la seguridad jurídica». Como decía el Ministerio en ese Informe se barajaron otros criterios como el de 3 veces en 5 años, dos en diez años pero todos ellos *«obligarían a modificar la mayoría de los deslindes realizados y, en vez de objetivar la aplicación de la norma (que es lo que pretende la Ley 2/2013) habrían dado lugar a una modificación extensa de la ZMT variando su extensión, lo que no permitiría la Ley ya que la definición de la ZMT es la misma y lo que se añadió en 2013 es sólo la necesidad de objetivar y justificar técnicamente el criterio y no dejarlo para una aplicación ad hoc caso por caso».* Sin embargo, se optó por el de 5 veces en 5 años porque es el que mayoritariamente se había utilizado ya por los técnicos de costas en el deslinde de miles de kilómetros de costa durante los últimos 25 años, respetándose así los deslindes hasta ahora aprobados. El Consejo de Estado reconoce que *«ha sido la pura praxis administrativa la que, caso por caso, fue delimitando ese concepto, junto con algunas precisiones del Reglamento, y, también, cuando los deslindes fueron impugnados, por la jurisprudencia, caso por caso, del Tribunal Supremo».* Por tanto, es muy improbable que se revisen los deslindes ya realizados en tramos de costa abierta⁷⁹², es decir, donde se hace sensible el efecto del oleaje, porque el nuevo criterio establecido viene a coincidir con el utilizado por los técnicos de Costas en los deslindes aprobados. En tramos de costa “cerrada” o “abrigada” (estuarios, ríos, rías, marismas, etc.) no varía el criterio para establecer el límite interior de la zona marítimo-terrestre pues aquel viene determinado, como antes, por pleamar máxima.

El establecimiento de estos criterios en el Reglamento fue muy discutido por parte de la doctrina que denunciaba que no se podía variar por vía reglamentaria la definición del dominio público que estaba reservada a la ley. Sin embargo, el Consejo de Estado en el Dictamen del Reglamento avaló este establecimiento de criterios vía reglamentaria pues considera que *«el hecho de que la decisión por el criterio del cinco por cinco se haya fundamentado en una revisión exhaustiva de cuáles son los criterios*

⁷⁹² Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.53.

técnicos utilizados en los deslindes practicados hasta la fecha, unido a una modelización a partir de la nueva cartografía preparada para la determinación de las zonas inundables, es a juicio de este Consejo de Estado un ejercicio razonable de la potestad reglamentaria que se ajusta a las exigencias de la Ley cuando remite a "criterios técnicos"». En mi opinión, el establecimiento por la vía del Reglamento de estos criterios técnicos no cambia ni modifica la definición del dominio público marítimo-terrestre puesto que el concepto principal de zmt, que no es otro que el del alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, se mantiene incólume⁷⁹³. Lo único que hace la Ley es remitirse al Reglamento para concretar ese límite mediante un método empírico o, por mejor decir, conforme a la experiencia o estado de la ciencia o de la técnica. Por tanto, con remisión a unos criterios científicos cuya aplicación no desfigura la definición del demanio⁷⁹⁴.

⁷⁹³ Vide en el mismo sentido M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.28.

⁷⁹⁴ Vide J. M^a BAÑO LEON, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria, (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991, p. 213. Se refiere este autor a la armonización entre la reserva de ley y su desarrollo reglamentario señalando que esa armonización sólo resultaría posible a través de la técnica de las cláusulas generales, «en el bien entendido que debe quedar reservado a la ley los aspectos básicos del procedimiento que permitan su promulgación y la participación en su elaboración de los sectores afectados así como las reglas que aseguran la posición jurídica de los particulares ante las mismas». Vide también en este sentido Manuel REBOLLO PUIG, «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno», *Revista de Administración Pública*, 125, mayo-agosto 1991, p.139: «[...] la Ley debe contener el núcleo esencial de la regulación, pero esto no será suficiente si, ante una reserva constitucional sin matizaciones, la Ley podía haber establecido mucho más. Superado ese primer requisito del núcleo esencial, ante el que no cabe invocar imposibilidad alguna, las cuestiones son dos. La primera es comprobar que lo que se remite al Reglamento no lo podía abordar la Ley sin grave inconvenientes. La segunda, que, incluso así, la Ley ha predeterminado en la medida de lo posible la regulación reglamentaria. Y ambas cuestiones han de resolverse afirmativamente aunque lo remitido no forme parte del núcleo esencial. Por lo que se refiere a la primera de ellas, ha de partirse de que la reserva constitucional de Ley, aunque se presente de manera radical, no puede constituir un obstáculo a que la regulación sea tan detallada y minuciosa como el legislador desee. Y, sin embargo, a la Ley le es imposible en muchos casos descender a ese grado de concreción. Ante la alternativa de dejarlo a decisiones individuales que todavía podrían producirse con gran libertad o admitir normas generales, opta por esta última. Sería admisible la habilitación al Reglamento no cuando hay una renuncia voluntaria a regular, sino una decisión de que es necesario un grado de detalle y concreción que la Ley no puede aportar. Dicho de otra forma, únicamente la regulación que la Ley, desde su perspectiva general, no podía establecer con más precisión de la que lo ha hecho, puede remitirse al Reglamento. Por lo que se refiere a la segunda exigencia, la Ley no puede confiar al Reglamento ningún aspecto de la reserva, por reducido que sea, sin contener ella misma una regulación al respecto. Es decir, el Reglamento, salvo que de la Constitución se desprenda alguna flexibilización, alguna otra posibilidad, no puede introducir ningún precepto sobre un campo dejado vacío por la Ley, sino profundizar en lo ya establecido, siquiera sea mediante principios, por ésta. No tiene que prever nuevas piezas en la ordenación, sino utilizar y sacar consecuencias de las que el legislador ya ha establecido».

De esa misma opinión fue el Tribunal Constitucional que en su STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015 interpreta esta previsión para finalmente declararla constitucional en su Fundamento Jurídico 3.a). Los recurrentes tachaban de inconstitucional el inciso «*de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente*», de la nueva redacción dada por la LPUSL al párrafo primero del art. 3.1 a) LC, al considerar que infringe la reserva de ley particularmente estricta en esta materia pues no cabe aquí aducir la doctrina general, según la cual la fijación de aspectos técnicos es una de las funciones que cabe desempeñar al reglamento en su colaboración con la ley. El límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos no es un concepto científico, sino un dato de la experiencia, por lo que no cabe establecer criterios técnicos para determinarlo, sino solo su constatación caso a caso sobre el lugar.

La sentencia argumenta que la modificación introducida en el primer párrafo del art. 3.1. a) LC consiste únicamente en remitir el «*alcance de las olas en los mayores temporales conocidos*» a «*los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente*», y dicha remisión se impugna por entender que se trata de una deslegalización contraria al art. 132.2 CE. Al respecto, señala el TC que s doctrina consolidada del Tribunal que «*la reserva de ley no impide que las leyes “contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador”* (SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4, y 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 14, por todas)». La potestad reglamentaria debe restringirse «*[...] “a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, de modo que no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”* (SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; y 1/2003, de 16 de enero, FJ 3, por todas) (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9)».

Para el intérprete constitucional la reforma del art. 3.1 a) LC no contraviene esta doctrina, porque no altera el criterio sustantivo que sirve para fijar el límite interior de la

zona marítimo-terrestre por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, sino que se limita a remitir la concreción de este criterio decisor, «*netamente empírico y, por definición, variable tanto en el espacio como en el tiempo*», a una «*normativa que responda al conocimiento técnico, en constante evolución*» y eso hace que se incrementen las garantías de rigor, objetividad y homogeneidad en la práctica de los deslindes y ayuda al control jurisdiccional de éstos. La sentencia se refiere en este punto a que esos criterios técnicos ya han sido regulados en el art. 4 a) del RGLC 2014 y se basan en la utilización de los registros de boyas y satélites, así como en los datos oceanográficos o meteorológicos, para determinar las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y al oleaje, durante al menos cinco ocasiones en un periodo de cinco años, salvo los casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre la necesidad de utilizar otro criterio. Al respecto el TC señala que no le compete examinar la legalidad de estas previsiones, cuyo control corresponde a la jurisdicción ordinaria según ya dijo en su STC 18/2011. De este modo el TC salva la tacha de inconstitucionalidad respecto a la remisión al Reglamento de los criterios técnicos⁷⁹⁵.

Los criterios se plasmaron en los arts. 4 y 27 del RGLC 2014. Ya he precisado en el Capítulo II de esta tesis, en el apartado sobre los estudios técnicos para la realización de los deslindes, que, en tramos deslindados y en aquellos otros ya deslindados pero que se quieran revisar para ampliar el demanio, el límite interior de la zmt será, con carácter general, el que, sumado a las mareas, sea alcanzado por el oleaje al menos 5 veces en 5 años, considerándose las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas con boyas o satélites o calculadas a través de datos oceanográficos o

⁷⁹⁵ En igual sentido, la STC 6/2016, de 21 de enero de 2016, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía, el TC hace un recordatorio de todo lo dicho en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, y da por reproducidos sus pronunciamientos sobre las tachas de constitucionalidad basadas en la vulneración del art. 132 CE, en relación con el art. 45, dirigidas al art. 1.2 de la Ley 2/2013, en cuanto modifica los apartados a) y b) del art. 3 de la LC 1988. Respecto a la remisión del art. 3.1.a) LC al Reglamento para establecer los criterios técnicos relativos a la fijación del límite interior de la zona marítimo-terrestre, por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, «*no altera el criterio legal sustantivo anterior a la reforma y se limita a incorporar una precisión que encaja sin ninguna dificultad en el ámbito admisible de la colaboración reglamentaria (STC 233/2015, FJ 3.a)*». Por su parte, la STC 57/2016, de 17 de marzo de 2016, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias, recuerda respecto al art. 1.2 de la LPUSL, que ya en la STC 233/2015 se indicó que «*la reserva de ley no impide que las leyes 'contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador*».

meteorológicos. Para acreditar la existencia de este criterio de al menos 5 veces en 5 años habrá que estar a los datos obtenidos a partir de la entrada en vigor del Reglamento (art. 27.1.a RGLC 2014). El problema de aplicación de este criterio puede venir de las siguientes cuestiones a las que el Reglamento no da respuesta, es decir, a si:

«a) Es suficiente que la ola alcance dicho límite 5 veces, aunque sea en un mismo día de fuerte temporal,

b) sería necesario que fuese en temporales distintos aunque fuesen en un mismo año,

c) sería necesario que la ola alcanzase dicho límite en años distintos en cada uno de los cinco años»⁷⁹⁶.

La interpretación de los criterios del Reglamento debe hacerse de forma restrictiva y así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en diversas ocasiones aunque referidas al RGLC 1989⁷⁹⁷; doctrina que entiendo será igualmente seguida por el Alto Tribunal respecto al Reglamento de 2014.

En casos excepcionales se podrá utilizar otro criterio cuando una mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizarlo (art. 4 RGLC 2014). Es decir, que los criterios establecidos en el art. 4 del RGLC 2014, en realidad, constituyen una presunción iuris tantum, pues admiten prueba en contrario que puede consistir en esas otras “evidencias científicas”. En qué consisten éstas, no se aclara en el Reglamento,

⁷⁹⁶ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.51.

⁷⁹⁷ Vide STS de 10 de octubre de 2013, Rec. 3467/2009, Id Cendoj: 28079130052013100317: «Ante todo debe notarse que el artículo 3.1.a/ de la Ley de Costas determina que el dominio público llega "[...] hasta el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos", lo que, como señala la Orden aprobatoria del deslinde, incluye los temporales inusuales por su intensidad. Por su parte, el artículo 4.b/ del Reglamento atempera el rigor del precepto legal señalando, en lo que aquí interesa, que "no se tendrán en cuenta las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial". La indicación del artículo 4.b/ del Reglamento de Costas no es aplicable al caso que nos ocupa, pues la amplitud y rotundidad de la norma legal (artículo 3.1.a/ de la Ley) determina que la salvedad o excepción prevista en el precepto reglamentario solo pueda ser interpretada y aplicada de forma restrictiva. Y, siendo ello así, la exclusión por vía reglamentaria de "las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial", no permite considerar comprendidos en la excepción todos los temporales que sean inusuales por su intensidad».

aunque se ha apuntado como una de ellas⁷⁹⁸ a los sistemas de información geográfica desarrollados para la determinación de las zonas inundables en aplicación de la Disposición Adicional Octava de la LPUSL (elaboración por el Ministerio de la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático). Es definitiva, estamos ante otro concepto jurídico indeterminado de los que se pretendían evitar con la reforma y que puede dar lugar, de nuevo, a inseguridad jurídica, máxime teniendo en cuenta que esa evidencia científica resultante de la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático se ha confeccionado con datos aportados por las distintas CCAA y, habiéndose utilizado, quizá, distintos métodos para su obtención.

En cualquier caso, entiendo que la modificación del criterio que había imperado hasta ahora de que bastaba con que las olas hubieran llegado una sola vez al límite establecido ya no es aplicable, de tal forma, que puede producirse en el futuro una reducción de la zona marítimo-terrestre aunque solo sea respecto a los tramos de deslinde aun sin deslindar (aunque sean ya pocos) puesto que para los ya deslindados y para los casos de revisión de deslinde para reducirlo el criterio de los 5 veces en 5 años no resulta aplicable⁷⁹⁹.

Nada dicen la Ley 2013 y el Reglamento 2014 sobre los criterios técnicos para determinar la zona que se extiende por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Por ello habrá que acudir a otros criterios técnicos válidos científicamente que permitan determinar ese límite en el que se hace sensible el efecto de las mareas. Así lo señala la reciente SAN de 25 de septiembre de

⁷⁹⁸ Vide PONS CANOVAS (*El nuevo régimen jurídico de las costas*. o.cit., p.115; vide José ZAMORANO WISNES, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: Cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, mayo-agosto 2016, Sevilla, p. 134.

⁷⁹⁹ Para parte de la doctrina estos criterios en la delimitación de la zmt puede suponer una reducción del DPMT. Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, Pamplona, p.115: «[...] si se cumplen nuestras sospechas, los nuevos criterios permitirán, sea o no de manera premeditada, revisar los deslindes vigentes para adoptarlos en cada caso controvertido a la delimitación de la zona marítimo-terrestre interpretada de manera más restrictiva conforme al criterio de cinco por cinco, a fin de que los antiguos propietarios de los terrenos que en su día fueron incorporados al DPMT recuperen su titularidad». De distinta opinión, vide José ZAMORANO WISNES, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: Cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, mayo-agosto 2016, Sevilla, p. 133: «Tampoco coincidimos con la afirmación de que vaya a suponer una reducción del litoral, y ello por las razones que exponemos en el epígrafe siguiente, a nuestro juicio, el criterio del cinco por cinco sólo es aplicable a los nuevos deslindes que se practiquen a partir de la entrada en vigor de la LPUSL, pero no a la revisión de los mismos».

2019, Rec. 442/2017⁸⁰⁰, en un recurso en el que la actora pretendía la modificación del deslinde aprobado por Orden Ministerial de 30 de julio de 2001 del tramo comprendido en la margen derecha de la ría del Deba, desde el puente de Sasiola, hasta su desembocadura, en el término municipal de Deba (Guipúzcoa), posteriormente modificado por Orden Ministerial de 4 de mayo de 2004 por la que se incorporaron al DPMT más terrenos de los incluidos en el deslinde aprobado anterior. La citada sentencia se refiere así a esta cuestión: *«En el deslinde de 2001 y en la modificación de 2004, la Administración encargada de su tramitación y aprobación consideró que, el concepto jurídico indeterminado del sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas - art. 3.1.a) de la Ley de Costas -, debía analizarse con varios criterios técnicos, en concreto, analizando la elevación topográfica del nivel del río, pero no solo ello, sino también el grado de salinidad del agua objeto de análisis, el tipo de vegetación y fauna existente»*. La actora en su recurso pretendía la aplicación analógica de los criterios recogidos en la Instrucción de Planificación Hidrológica Nacional, aprobada por Orden ARM 2656/2008: *«Se argumenta, que no existiendo ninguna normativa técnica ni jurisprudencia consolidada que disponga los concretos criterios técnicos, que se deben tomar para concluir cuándo se produce la sensibilidad de las mareas que dispone el art. 3.1.a) de la Ley de Costas, la parte actora considera que los criterios de dicha Instrucción son técnicamente muy razonables y sin duda, aplicables analógicamente, por la sencilla razón de que se han establecido normativamente para delimitar precisamente dónde acaban las aguas de transición, y donde empieza el río de cara a tenerlo en cuenta y aplicarlo en los Planes Hidrográficos de las cuencas intercomunitarias»*.

La Sala de la AN razona en primer lugar sobre la posibilidad de modificación del deslinde de esta forma: *«De modo que lo relevante, a los efectos de la regulación legal del deslinde, son las características naturales del terreno, que determinan su calificación jurídica y han de ser tenidas en cuenta al trazarlo, con independencia que el terreno haya sido transformado por obras o instalaciones. La relevancia de tal afirmación se advierte ante el hecho de que nada impida practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya se hubiere realizado con anterioridad o posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en este sentido SS.TS. de 6 de*

⁸⁰⁰ Vide SAN de Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 25 Sep. 2019, Rec. 442/2017, LA LEY 140963/2019.

febrero de 2008 - recurso n.º. 1.108/2004-, de 12 de enero de 2012 - recurso n.º. 1.558/2009-, de 12 de abril de 2012 - recurso n.º. 6.459/2009 -, y de 13 de septiembre de 2012 - recurso n.º. 3.617/2009 -). Y, conviene recalcar, no se aplica retroactivamente la Ley de Costas cuando el deslinde, conforme a sus definiciones de dominio público marítimo terrestre, se hace sobre realidades existentes y acreditadas en el tiempo de aprobarse, esto es no solo en función de datos históricos sino tomando en consideración aquellos antecedentes y fundamentalmente su situación actual». Para, a continuación, desestimar la pretensión de la recurrente afirmando: «Tenemos que partir, que Ley de Costas no establece unos criterios técnicos para determinar la zona que se extiende por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas, como establece el art. 3.1.a) de la citada norma, es decir, basta con que, el sitio sea sensible al efecto de las mareas. Por otro lado, para detectar la influencia mareal, se puede acudir al límite agua dulce-agua salobre u onda salina y, por otro, el alcance de los efectos de la marea u onda mareal. Pero como se justifica en el informe de Tragsatec que consta en el expediente, en el estuario del Deba, " la presencia de salinidad sería un indicador exclusivo del alcance de la influencia salina aguas arriba del cauce principal del Deba, por lo que la elección del criterio altimétrico parece más adecuada para analizar la influencia mareal en los terrenos deslindados a lo largo del cauce principal del Deba". Se añade más adelante, que "la propagación de la onda salina aguas arriba del cauce del Deba no es suficiente para concluir que no existe sensibilidad mareal a lo largo del cauce principal ya que el caudal mareal ascendente recorre una extensión tierra adentro superior a la onda salina [...]". Por tanto, se ha utilizado para desestimar la revisión del deslinde, un criterio, el altimétrico, para la determinación de la influencia mareal, acorde con la Ley de Costas. En este sentido, tenemos que aludir que, como dijimos en nuestra Sentencia de 14 de marzo de 2007 - recurso 306/2004 -, el art. 3.1.a) de la Ley de Costas "no establece una concurrencia de carácter exclusivo del efecto de las mareas para que los terrenos pertenezcan al demanio costero, sino que basta con que, cualquiera que sea su causa o la causa que coadyuve a tal resultado, el sitio sea sensible al efecto de las mareas [...]". Criterio confirmado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de abril de 2011 -recurso n.º. 3824/2007, en la que se dice que "[...] con independencia de que la afectación o inundación del terreno sea por causa exclusiva de las mareas o por el efecto conjunto de la marea y de la aportación fluvial. En este último caso la fijación de la línea de deslinde,

en lo que se refiere a los terrenos naturalmente inundables, no puede hacerse prescindiendo de la aportación del agua proveniente del río, pues se trata de un factor que indudablemente potencia y hace que se extienda más el efecto de las mareas".

En los tramos ya deslindados en los que se pretenda, por el contrario, la reducción del DPMT, se ha de demostrar que la línea de deslinde aprobada no ha sido alcanzada por un temporal en un periodo de retorno de 50 años «*sin tener en cuenta las obras de defensa que se hayan podido realizar para impedir el avance del mar*» (art.27.1.b RGLC 2014)⁸⁰¹. Ese periodo de retorno⁸⁰² de 50 años «*no es un tiempo real, es un dato estadístico, se trata de un cálculo de probabilidades de que ningún temporal vaya a alcanzar un determinado punto de la costa, en un periodo de 50 años*»⁸⁰³, de ahí que para esa demostración hacen falta datos estadísticos y no datos comprobados. Estamos, por tanto, ante un concepto que permite una aplicación distinta según la Demarcación de Costas de que se trate, con el consecuente riesgo de falta de homogeneidad.

En cualquier caso, y a pesar de que se mantenga en la reforma de 2013 y en el Reglamento de 2014 la definición de la zmt basada en la expresión *mayores temporales*

⁸⁰¹ Resulta contradictorio que el Reglamento contemple un periodo de retorno de 5 años para los casos de ampliación del deslinde y, sin embargo, otro de 50 años para los casos de reducción. Es claro que el periodo de retorno de 50 años (que propuso en su día el Ministerio de Fomento) se debe a que es este un plazo temporal adecuado y propio de los proyectos de obras en el litoral que deben contemplar un plazo más amplio respecto a su resistencia y duración. Sin embargo, y como señala PONS CANOVAS (*El nuevo régimen jurídico de las costas*. o.cit.,p.114) el mismo art. 92.1.b) del RGLC 2014 se refiere a que los proyectos de obras en el litoral, en su apartado correspondiente a la evaluación de los efectos del cambio climático deberán incluir «*la consideración de la subida del nivel medio del mar, la modificación de las direcciones de oleaje, los incrementos de altura de ola, la modificación de la duración de temporales y en general todas aquellas modificaciones de las dinámicas costeras actuantes en la zona, en los siguientes periodos de tiempo: a) En caso de proyectos cuya finalidad sea la obtención de una concesión, el plazo de solicitud de la concesión, incluidas las posibles prórrogas. b) En caso de obras de protección del litoral, puertos y similares, un mínimo de 50 años desde la fecha de solicitud*».

⁸⁰² Vide Omar Darío CARDONA, *Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo*, II Simposio Latinoamericano de Riesgo Geológico Urbano y II Conferencia Colombiana de Geología Ambiental, Pereira, Colombia, 1992, p. 60: «*Por otra parte, es común en la literatura técnica utilizar el concepto de "período de retorno" o intervalo de recurrencia de un evento, que corresponde al tiempo "promedio" entre eventos con características similares en una región*».

⁸⁰³ Vide José ZAMORANO WISNES, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: Cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, mayo-agosto 2016, Sevilla, p. 135.

conocidos, eso no es óbice para que en el futuro sea conveniente utilizar otra definición pues ésta «no se ajusta a la gramatical porque excluye del demanio las ondas no secuenciales»⁸⁰⁴. Así lo propuso el Consejo de Estado en su Dictamen 705/2014 que aboga por una nueva definición que sustituya a la de los mayores temporales conocidos e incluida en una nueva ley⁸⁰⁵.

La reforma también introduce en el art. 3.4 las definiciones de albufera (*cuerpos de aguas costeras que quedan físicamente separados del océano, en mayor o menor extensión por una franja de tierra*), berma (*parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje*), dunas (*depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas*), escarpe (*escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma*), estero (*caños en una marisma*), marisma (*terreno muy llano y bajo que se inunda periódicamente como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas o de la filtración del agua del mar*) y marjal (*terreno bajo cubierto por un manto de agua que da soporte a abundante vegetación*). Estas definiciones no varían de ninguna forma la extensión y composición del dominio público marítimo terrestre sino que son más bien confirmaciones de lo que ya el Reglamento de 1989 y la propia jurisprudencia había determinado como concepto para cada uno de estos componentes de la ribera del mar. Respecto a estos componentes me remito a lo que ya he dicho sobre ellos y su forma de determinación en el Capítulo II de esta tesis, epígrafe correspondiente a los estudios técnicos para el deslinde.

⁸⁰⁴ Vide Dictamen del Consejo de Estado de 705/2014 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

⁸⁰⁵ *Ibidem*, Consideración VI.2: «Cuestión distinta también, es si, aun siendo legal el Reglamento, no cabe plantearse, habida cuenta del debate generado, si cambiar esa definición (mayores temporales conocidos) por un criterio que tenga más sentido tanto gramatical como de fondo y que se enfrente de manera más clara no ya a las regresiones de la costa debidas al cambio climático sino a la realidad misma de este fenómeno que empieza a ser recurrente en meteorología, o incluso, que se plantee si no compensa a medio y largo plazo acogerse como modelo a las tendencias de los países de nuestro entorno a ampliar mucho más el ámbito libre de construcción del litoral por estas razones unidas a las de protección ecológica de la interfase mar/terresta, lo que llevaría a un replanteamiento de toda esta cuestión, como se está haciendo en general en derecho comparado en bastantes países de nuestro entorno, aunque no en todos. cualquier caso, ello es una cuestión que compete al legislador».

Afecta también a la zona marítimo-terrestre la modificación que lleva a cabo la LPUSL en su art.1.2 que excluye del dominio público marítimo-terrestre a los terrenos originalmente privados que hayan sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, salvo aquellos que sean navegables que seguirán perteneciendo al DPMT⁸⁰⁶. El RGLC 2014 en su art.3.1.a) aclara que se considera que un terreno ha sido inundado artificial y controladamente *«cuando para su inundación se haya requerido la realización de obras o instalaciones amparadas por el correspondiente título administrativo, a la finalización de las cuales los terrenos no queden comunicados con el mar de manera permanente o queden comunicados con el mar de manera controlada»* (esta última referencia se hace para excluir a las marinas, las urbanizaciones marítimo-terrestre y los cultivos marinos o salinas).

La interpretación que se hacía de forma conjunta de los artículos 4.3 de la LC 1988 y 6.2 del RGLC 1989 respecto a este tipo de terrenos hacía que pudieran incluirse en el DPMT si su cota era inferior a la mayor pleamar⁸⁰⁷. Ahora esa salvedad de la cota no se especifica.

El concepto se refiere a terrenos que no son naturalmente inundables y que, por lo tanto, nunca han podido ser deslindados como de DPMT dominio público. Ya dijo al respecto el TC en su STC 149/1991, FJ. 2.A. que los terrenos inundados o inundables por causas naturales y *«en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar»* como decía el anterior art. 3.1.a) de la LC 1988 son los que forman parte del demanio natural o de *«la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entra en contacto con la tierra emergida»*. Por tanto, con la reforma se respeta esa

⁸⁰⁶ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.204.

⁸⁰⁷ Vide Ley de Costas de 1988, art. 4.3: *Pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal: «3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa»*; Reglamento General de la Ley de Costas de 1989, art. 6.2: *«2.Los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar, no se consideran incluidos en lo establecido en el apartado 3 del artículo anterior. Por el contrario, aquellos otros no comprendidos en el artículo 9.º, naturalmente inundables, cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes, forman parte del dominio público marítimo-terrestre conforme a lo establecido en los artículos 3.1, a), de la Ley de Costas y de este Reglamento»*.

noción genérica de la zmt y así lo ha declarado la STC 233/2015 como veremos después. Otra cosa es que el art. 4 de la LC 1988 incluía en el DPMT los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho *por cualquier causa* y, lógicamente ese añadido de *“por cualquier causa”* podía referirse a cualquier causa distinta de las naturales. Ahora se excluyen expresamente estos terrenos que no sean naturalmente inundables y antes fueran privados y, además, se incluye en el art. 3.1.a) LC 2013 la expresión *«las partes de los terrenos bajos»*.

La interpretación constitucional del art.1.2 LPUSL que establece un nuevo párrafo tercero al art. 3.1 a) LC la lleva a cabo la STC 233/2015 en su Fundamento Jurídico 3.b). Para los recurrentes, partiendo de la definición de la zona marítimo-terrestre como un hecho físico, estos terrenos originalmente privados que hayan sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, forman parte de la misma, siendo irrelevante que su inundación haya sido natural o artificial. Y, además, el propio tenor del precepto revela su inconstitucionalidad, *«porque la definición que hace de la zona marítimo-terrestre incluye necesariamente a los terrenos en cuestión y, “no obstante”, los excluye, no ya de dicha zona a la que pertenecen per se, sino solo “del dominio público marítimo-terrestre”»*. Esto constituye una incongruencia del legislador que convierte esta exclusión en una arbitrariedad, pues el art. 4.2 LC se ocupa de los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y de los terrenos desecados en su ribera, integrantes asimismo del dominio público, pese a que lo sean por causa artificial. Por último, argumentan los recurrentes que la arbitrariedad también se manifiesta de la exigencia según la cual la obra o instalación de inundación tiene que haberse practicado “artificial y controladamente”, *«lo que parece significar, sensu contrario, que si ha sido artificial pero no controlada, no quedaría impedido su ingreso en el demanio»*.

Sin embargo, el TC considera constitucional este nuevo párrafo tercero del art. 3.1.a) LC del que dice que, en consonancia con el mismo, el art. 1.3 de la LPUSL modifica el art. 4.3 LC: *«Si para la LC 1988 eran demaniales los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa, ahora quedan excluidos los que reúnan los requisitos establecidos en el art. 3.1 a), salvo que fueran navegables»*.

La sentencia declara que la reforma legal no infringe el art. 132.2 CE pues el inciso *«siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público»* acota de forma significativa la reforma y salva su constitucionalidad, *«porque supone que no quedan afectados por la exclusión los terrenos naturalmente inundables, que son en todo caso zona marítimo-terrestre, de dominio público por imperativo constitucional. Los terrenos inundados o inundables por causas naturales —o, en términos del párrafo segundo de este mismo precepto legal, cuya redacción permanece inalterada, “en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar”— son los que forman parte del demanio natural o de “la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entra en contacto con la tierra emergida” [STC 149/1991, FJ 2 A)], cuya intangibilidad está asegurada por el art. 132.2 CE».*

A lo que añade que *«el art. 4 LC incluyó los terrenos inundados “por cualquier causa” (rectius: por cualquier otra causa distinta a las naturales) en el ámbito del dominio público de configuración legal, si bien los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar, ya quedaron excluidos del demanio por el art. 6.2 del RGLC 1989».* Por tanto, la reforma de 2013 *«no afecta a la consideración demanial de las zonas naturalmente inundables, la alteración de los criterios de delimitación del dominio público de configuración legal puede ser desde luego motivo de legítima discrepancia, pero no de infracción del art. 132.2 CE».*

Para los recurrentes, el legislador incurre en incongruencia *«al no modificar el art. 4.2 LC, a cuyo tenor pertenecen al dominio público marítimo-terrestre los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera; y (ii) al exigir que la inundación sea artificial y controlada, lo que permite deducir que la inundación artificial pero no controlada no impide el ingreso de los terrenos en el demanio».* La STC 233/2015, sin embargo, considera que *«la eventual incongruencia con el artículo 4.2 LC (que también delimita una porción del dominio público de configuración legal) habría quedado aclarada mediante la reforma del artículo 4.3, por lo que esta objeción no pasa de constituir una apreciación crítica que se adentra en el terreno propio de la técnica normativa, cuya valoración no es misión de este Tribunal».* En cuanto al carácter controlado de la inundación artificial, el Tribunal entiende que *«estamos ante una exigencia derivada de la propia inalterabilidad demanial de las zonas*

naturalmente inundables. La inundación artificial y controlada, conviene insistir, ha de producirse sobre terrenos que con anterioridad no fueran de dominio público. Pero es que, además, requiere de obras o instalaciones que, disponiendo del correspondiente título administrativo, deben a su finalización impedir o controlar lque pertenecen de suyo aa comunicación permanente de los terrenos con el mar [art. 3.1 a) del Reglamento de costas de 2014]. Todo ello, al asegurar en definitiva la preservación de la integridad física y jurídica de las zonas naturalmente inundables, descarta la arbitrariedad, al tiempo que corrobora que el legislador no ha incurrido en vulneración del art. 132.2 CE».

La LPUSL añadió un apartado 5 a la Disposición Transitoria Primera de la LC mediante el art. 1.39, destinado a excluir precisamente del DPMT los terrenos que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, *aun cuando sean naturalmente inundables*. Eso sí, a los mismos sí se les aplicaba el régimen previsto para la zona de servidumbre de protección.

Afortunadamente este artículo fue anulado por la STC 233/2015 por cuanto es *«evidente que la circunstancia accidental de que los terrenos demaniales afectados hayan sido objeto de inundación artificial para dedicarlos a actividades de cultivos marinos o salinas puede explicar que se permita la ocupación por tratarse de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC), pero no proporciona base alguna para introducir una excepción a la titularidad demanial de las zonas naturalmente inundables»*, excepción que infringe el art. 132.2 CE por cuanto éste incorpora directamente al dominio público estatal determinados tipos de bienes, entre ellos la zona marítimo-terrestre, que constituyen categorías o géneros enteros indivisibles definidos por sus características físicas o naturales homogéneas (STC 227/1988). Esta anulación afecta, en consecuencia, a la Disposición Transitoria Quinta del RGLC 2014 que desarrolla el anulado apartado 5 de la Disposición Transitoria Primera de la LC.

Los recurrentes en el recurso mantenían que el propio precepto, al remitirse a los apartados anteriores, está reconociendo que pertenecen de suyo a dicha categoría de bienes de DPMT, por lo que *«infringe directamente el art. 132 CE, que impide la*

exclusión de partes de los géneros de bienes calificados como demanio natural». Para los recurrentes, «todos y cada uno de los bienes concretos que reúnan las características naturales o físicas pertinentes son, ex Constitutione, dominio público, sin que puedan prevalecer alteraciones (como las ocupaciones y obras) que no sean resultado de la acción de la misma naturaleza». Por ello, se trata de una exclusión incongruente y, en consecuencia, «claramente irrazonable y arbitraria, por obedecer exclusivamente a una indebida sobrevaloración de intereses privados pues, conforme a la nueva redacción del art. 3.1 LC, son de dominio público los terrenos que se inundan por efecto del mar, con la sola excepción de los que lo sean por consecuencia de obras efectuadas en terrenos que eran previamente de propiedad privada, requisito este último que no concurre en el supuesto ahora contemplado».

De la misma opinión era MENENDEZ REXACH⁸⁰⁸ respecto a este precepto del que decía que el nuevo apartado del art.3.1.a) que prevé que *«no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público»* es coherente con el criterio de la inundabilidad natural para definir la z.m.t., pero que no es tanto que se excluyan del DPMT los terrenos que sean naturalmente inundables por el hecho de que estén destinados a salinas o a cultivos marinos. Pues *«si son inundables deberían formar parte de la z.m.t. como disponía la redacción originaria del precepto, con pleno respaldo jurisprudencial»*.

Es obvio que el precepto planteaba una excepción injustificada a lo dispuesto en el párrafo segundo del art.3.1.a) LC, privilegiando a los titulares de enclaves en el DPMT que hubieren acometido obras al efecto de mantener artificial y controladamente inun-

⁸⁰⁸ Vide Ángel MENÉNDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ (Coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p. 32. También, respecto al carácter contradictorio del precepto, vide M. Carmen NÚÑEZ LOZANO, «La reforma de la Ley de Costas de 2013», Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.41: «[...] el carácter naturalmente inundable de los terrenos es un rasgo que se opone a la inundación artificial y controlada».

dados los terrenos destinados a cultivo marino o a salinas frente a los que se encuentran en situación distinta o sufrieren la inundación natural de sus terrenos, restaurándoles en su dominio⁸⁰⁹.

El precepto planteaba también otros interrogantes como los que se exponen a continuación. En primer lugar, cabría preguntarse si lo que estaba haciendo el legislador, al excluir esos terrenos del DPMT, era, a su vez, declararlos bienes de propiedad privada *ex lege*, puesto que los titulares eran propietarios, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del DPMT por aplicación de la LC y que dejaban de formar parte de él en virtud de la nueva Ley. En segundo lugar, si, en efecto, se trata de terrenos de propiedad particular *ex lege* por una pérdida de condición de demanialidad condicionada al mantenimiento de la actividad en atención a la actividad, cabría preguntarse hasta cuándo sería exigible el mantenimiento de ese uso⁸¹⁰.

El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones en el Recurso de inconstitucionalidad 5012/2013, defendió este precepto aclarando que «[...] *tras la deliberada y autorizada actuación del hombre dirigida a inundar unos terrenos, una vez que esta inundación se produce, no cabe aplicar la regla de la penetración natural del agua para convertirlos en demaniales. Estas exclusiones no afectan al concepto natural o necesario de dominio público porque tanto la regla general [arts. 3.1 a) y 4.3] como la transitoria se refieren a terrenos que nunca fueron de dominio público; en el supuesto de la disposición transitoria, nunca antes del 29 de julio de 1988. En cualquier caso, una vez que se produzca la exclusión, estos bienes dejarán de ser de dominio público, no estarán en la zona marítimo-terrestre, y deberán deslindarse adecuadamente; por consiguiente, no pueden considerarse enclaves privados dentro del dominio público, a la luz del art. 9.1 LC*».

⁸⁰⁹ Vide Dictamen Núm. 165/2013 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de 22 de agosto de 2013, sobre consulta sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de la Ley 2/2013, pp.48-49.

⁸¹⁰ Vide Marta GARCÍA PÉREZ Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ (Coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p. 69.

Sin embargo, el TC, en la STC 233/2015, aclara que, mientras que el tratamiento legal de exclusión del demanio que el art. 3.1 a) párrafo tercero LC confiere a los terrenos inundados artificial y controladamente, *«que antes de la inundación no fueran de dominio público»* no infringe el art. 132.2 CE, *«precisamente porque no afecta a los terrenos naturalmente inundables. Aquí estriba la diferencia sustancial entre ambos preceptos. Los terrenos afectados por el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera LC se delimitan por remisión a los apartados anteriores (esto es, se trata de terrenos ubicados en la zona marítimo-terrestre o la playa, según especifican los apartados 1 y 2). Y la precisión de su inciso final («aun cuando sean naturalmente inundables») confirma sin lugar a dudas que la excepción que aquí se contempla sí afecta a terrenos sitos en la franja integrada en el dominio público por imperativo del art. 132.2 CE. Estamos así ante el anverso y el reverso del mismo fenómeno de inundación artificial y controlada de terrenos: frente al art. 3.1 a), párrafo tercero, que solo permite la exclusión de los situados en cota superior a la de la mayor pleamar, el apartado 5 de la disposición transitoria primera excluye terrenos sitos en la playa o la zona marítimo-terrestre, terrenos «naturalmente inundables» (o, en términos del art. 3.1 a), párrafo segundo «terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, de la olas o de la filtración del agua del mar»)».*

Continúa señalando el TC que *«el legislador dispone de margen de configuración para decidir acerca del régimen jurídico de los terrenos que, no perteneciendo a la ribera del mar, hubieran sido inundados mediante técnicas artificiales y controladas. Pero procede asimismo afirmar, contrario sensu, que la pretensión de excluir porciones del dominio público natural en atención a su transformación artificial y al tipo de explotación resulta constitucionalmente inadmisibles».* Y ello *«porque la naturaleza demanial de estas categorías de bienes no es disponible para el legislador, puesto que está determinada directamente por el art. 132.2. CE. Ya en la STC 227/1988, este Tribunal sostuvo que la Constitución ha incorporado directamente al dominio público estatal en el artículo 132.2 determinados tipos de bienes, entre ellos la zona marítimo-terrestre, que constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. Estamos ante una inclusión genérica e indivisible: «tratándose del “demanio natural”, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan,*

asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal» (fundamento jurídico 14)». La STC 149/1991 (FJ 2 A) se refirió a los cambios conceptuales introducidos por la LC de 1988, «admitiendo un margen de modificación compatible con el valor léxico de los conceptos constitucionales y con las antedichas características de inclusión genérica, unitaria e indivisible de categorías de bienes», «aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines». De todo lo anterior se desprende, continúa señalando el TC, que la libertad del legislador a la que se hace referencia en la STC 149/1991 no es absoluta, «pues no consiente una exclusión de terrenos que, por decisión del propio constituyente, gozan de la máxima protección, por resultar contraria a la concepción unitaria e indivisible que resulta inherente a la propia categoría completa de los bienes que conforman el demanio natural». De ahí que «la circunstancia accidental de que los terrenos demaniales afectados hayan sido objeto de inundación artificial para dedicarlos a actividades de cultivos marinos o salinas puede explicar que se permita la ocupación por tratarse de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC), pero no proporciona base alguna para introducir una excepción a la titularidad demanial de las zonas naturalmente inundables».

El intérprete constitucional no podía estar más acertado en esta cuestión pues, se trataba de una exclusión del DPMT, con la consecuente reducción general de este, totalmente carente de justificación. Se puede decir que con esta previsión —afortunadamente corregida por el TC— se volvía a la situación jurídica que podían tener las salinas y los cultivos marinos anterior a la LC 1988 y así lo reconocía el propio Grupo parlamentario Popular en el Senado en el debate a las enmiendas del proyecto de la LPUSL. Lo cierto es que se incluyó esta disposición por las presiones del sector salinero y de la acuicultura para favorecer sus intereses particulares. En el debate de enmiendas de la LPUSL en el Senado el Senador López Veiga, en nombre del Grupo Popular, afirmaba sin ambages que «*En cuanto a los terrenos inundados artificialmente, se vuelve a una situación anterior. Antes de 1988 las salinas y los cultivos marinos podían ser privados; se vuelve a esto, pero quedan dentro de la zona de protección. Y esto puede ser un factor determinante para una inversión en acuicultura, por ejemplo, donde los capitales son intensivos y la maduración del capital en una instalación —actividad de futuro, sin*

duda— requiere de dos a tres años. Tenemos que dar suficiente facilidad para que fluya la inversión; y esto no va aparte, sino que es un conjunto»⁸¹¹. La justificación de la fuerte inversión que este tipo de actividades precisa no podía ser suficiente argumento para excluir los terrenos del DPMT, pues aquellas se pueden desarrollar sin dificultad en régimen de concesión administrativa, máxime si, como sucede ahora, se puede ampliar el plazo de la concesión hasta los 75 años.

A pesar de la declaración de inconstitucionalidad del apartado 5 del art. 1.39 de la LPUSL, hay que tener en cuenta lo que establece la Disposición Adicional Quinta de la LPUSL sobre el reintegro del dominio de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre: *«Aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, una vez revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda»*. E igualmente, teniendo en cuenta lo que dispone el art. 13 bis de la LC y art. 27 del RGLC 2014, es decir, que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre, con esta modificación se podrá producir, a mi juicio, una reducción del DPMT dejando fuera “las partes” de los terrenos bajos que no se inundan, es decir, *islas*⁸¹² dentro de marismas, albuferas, esteros, etc., cualquiera que sea su tamaño. Además, lógicamente, esa reducción del dominio público se producirá en los tramos de costa aún por deslindar y en los que se den estas características.

Por el contrario, podrían ser incluidos en DPMT los *«terrenos que, habiendo sido humedales conforme a la legislación de aguas, han dejado de serlo por vaciamiento de los acuíferos»*, para que *«no queden excluidos del dominio público»* como proclama el Preámbulo del RGLC 2014. Y es lo que puede pasar con acuíferos de agua dulce que

⁸¹¹ Vide Diario de Sesiones del Senado, X Legislatura, nº 62, 24 de abril de 2013, p.5175.

⁸¹² Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.204.

sufren la intrusión de agua marina por su cercanía con la costa (en este sentido me remito al epígrafe del Capítulo I dedicado a las Albuferas de Adra).

1.2.2. La playa.

Por lo que se refiere a la definición de las playas, la LPUSL elevó a rango legal lo que ya decía el anterior RGLC 1989 en relación con las dunas, es decir, que se deben incluir estas hasta donde resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. La elevación a rango de ley de esta inclusión obedecía a que la jurisprudencia ya había dejado sentado que las dunas, todas las dunas, pertenecían al DPMT y si se querían excluir de este había que acreditar suficientemente que no fueran necesarias para asegurar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Es decir, a la Administración, a la hora de realizar el deslinde, le bastaba con justificar el carácter dunar de los terrenos, mientras que tenía que ser quien pretendiera su exclusión el que acreditara que no resultaban necesarias, con inversión de la carga de la prueba⁸¹³. Y es que *«Las dunas litorales son simplemente la continuación de las playas tierra adentro, es decir, constituyen la mayor parte de la zona emergida de las playas. Por esa razón la Ley de Costas incluye a las dunas en la propia definición de las playas como uno de los principales bienes característicos del dominio público marítimo-terrestre. [...] Desde este punto de vista funcional, las dunas representan las reservas de arena de las playas, es decir, las zonas donde durante los episodios extremos, como los grandes temporales, los tsunamis, o las mareas excepcionales, el mar toma la arena y los materiales que necesita para que el perfil transversal de la playa se acomode a las condiciones más duras de la energía incidente del oleaje. [...] Este papel de las dunas y cordones litorales adquiere más importancia, más peso específico, ante los desafíos que ahora nos plantea los efectos del cambio climático, pues por un lado nos enfrenta*

⁸¹³ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en José Luis CARRO FERNENDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alaba NOGUEIORA LÓPEZ (Coord.), *La nueva regulación de las costas*, INAP, Madrid, 2014, p.34.

a una subida del nivel medio del mar, y por otro, a una mayor frecuencia de los temporales más fuertes»⁸¹⁴.



Dunas mediterráneas. Fuente: «*Dunas marítimas y continentales*», Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2009.

En primer lugar conviene precisar que el RGLC 2014 define las dunas en su art.3.4 como «*depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena, tengan o no vegetación, que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del*

⁸¹⁴ Vide Prólogo de José FERNÁNDEZ PÉREZ, Carlos LEY VEGA DE SEOANE, Juan B. GALLEGO FERNÁNDEZ, César VIDAL PASCUAL, *Manual de restauración de dunas costeras*, Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas, Madrid, 2007, p. 11.

viento marino o por otras causas». Esta definición se acomoda bastante a la definición que maneja la doctrina científica de «*acumulaciones arenosas generadas por la dinámica eólica*»⁸¹⁵ o depósitos arenosos que «*se crean por la interacción entre el material granular (arena) y la fuerza de corte ejercida por el aire en la capa límite atmosférica*»⁸¹⁶. No obstante, respecto al origen de la formación del depósito arenoso, el Reglamento añade, además de la acción del mar y del viento, la posibilidad de formación del depósito «*por otras causas*», abriendo con ello la posibilidad de existencia de dunas que tengan un origen artificial o formadas por la acción humana.

Para la determinación del dominio público marítimo-terrestre en las dunas, el mismo art. 3.4 del RGLC 2014 diferencia los distintos tipos de duna, así como la forma para calcular los porcentajes de cobertura vegetal herbácea, leñosa arbustiva o arbórea de las dunas secundarias y estabilizadas. Me remito al Capítulo II de esta tesis donde ya expuse estas cuestiones para evitar reiteraciones. No obstante, sí he de decir aquí que esa determinación de los distintos porcentajes puede provocar problemas de aplicación a la hora del deslinde, puesto que, para dichos cálculos, dice el Reglamento que «*se utilizará la totalidad de la superficie de la duna*»⁸¹⁷, por lo que no estamos «*ante un método que permita fijar la determinación del límite interior del DPMT de forma segura, estable y uniforme*»⁸¹⁸.

La LPUSL, como he dicho, da una nueva redacción al art. 3.1.b) de la LC y establece que las dunas «*se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*»; mientras que el RGLC 2014 añade y aclara en su art. 4.c) que se «*considerará que son necesarias para garantizar la es-*

⁸¹⁵ Vide Eulalia SANJAUME SAUMELL, Francisco Javier GRACIA PRIETO y Germán FLOR RODRÍGUEZ, «Introducción a la geomorfología de sistemas dunares», en Eulalia SANJAUME SAUMELL, F. Javier GRACIA PRIETO (Eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, Cádiz, 2011, p. 13.

⁸¹⁶ Vide Carlos LEY VEGA DE SEOANE, Juan B. GALLEGO-FERNÁNDEZ, Cesar VIDAL PASCUAL, *Manual de restauración de dunas costeras*. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. (2007), p. 33.

⁸¹⁷ Vide José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.85.

⁸¹⁸ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015, p. 125.

tabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». Es decir, se incluirán siempre en el DPMT las dunas “vivas” (las que están en movimiento), las primarias (duna con cobertura parcial de vegetación) o dunas embrionarias⁸¹⁹ y las dunas secundarias⁸²⁰ hasta su borde interior. Mientras que las fijadas por vegetación sólo se incluirán si resultan necesarias para la estabilidad y defensa de la costa. De esta manera, las dunas fijadas por la vegetación, aunque estén en movimiento, podrán excluirse del dominio público si se acredita que no resultan necesarias. Esta posibilidad ha sido calificada como un despropósito⁸²¹ y se ha tildado de «*inapropiado que se considere a priori como no necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas estabilizadas, así como, a contrario sensu, el “borde exterior” de las dunas secundarias*»⁸²².

Y es que la expresión consignada al final del artículo de «*salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*», en mi opinión no es suficiente como garantía del mantenimiento dentro del DPMT de dunas que son esenciales para la protección de la costa. Estamos de nuevo ante un concepto jurídico indeterminado. La *mejor evidencia científica* puede ser usada tanto para incluir porciones de bienes dentro del dominio público (como se supone que

⁸¹⁹ Vide «Dunas móviles embrionarias», en *Bases ecológicas preliminares para la conservación de los tipos de hábitat de interés comunitario en España*, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, Centro de Publicaciones, Madrid, 2009, p.7: «[...] las típicas dunas, embrionarias o primarias, de escaso porte y con una muy débil cobertura vegetal, localizadas en la parte alta de la playa, en transición al sistema dunar bien desarrollado».

⁸²⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁸²¹ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), *La nueva regulación de las costas*, INAP, Madrid, 2014, p.35.

⁸²² Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015, p. 126.

se ha hecho hasta ahora para incluir dunas), como para excluirlas. Es un instrumento que se puede usar o dejar de usar pero que, en este caso, puede suponer que la carga de la prueba de que no resulten necesarias podrá recaer sobre particulares afectados. La regla general es la exclusión de las dunas relictas y de las dunas estabilizadas⁸²³ y me parece un error en un litoral como el español que se encuentra seriamente deteriorado⁸²⁴ y amenazado. Además, el cambio climático puede incrementar la frecuencia de los temporales marinos «y, de este modo, de la fuerza erosiva ejercida por las olas. En estos casos las dunas delanteras pueden ser erosionadas y, de continuar esta tendencia, también las dunas de alineaciones más internas podrían experimentar procesos de erosión y ser destruidas»⁸²⁵. Por otro lado, el establecimiento de este criterio general de exclusión de dunas para toda la costa española entiendo que es un error pues cada zona tiene unas características propias y debería considerarse, caso por caso, qué dunas estabilizadas resultan necesarias o no. Hay que tener en cuenta que en España el 40 % de la longitud de la costa corresponde a dunas y sólo un 45% de los sistemas dunares permanece natural⁸²⁶, por lo que la defensa de las dunas que todavía existen y regenerar las deterioradas constituye una prioridad para la protección del litoral. Es opinión científica mayoritaria que «en zonas en las que se mantienen los cordones dunares, o unidades fisiográficas de naturaleza similar en cuanto a sus características,

⁸²³ No lo entiende así José Ramón MARTÍNEZ CORDERO, «Clasificación y definiciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014, p.86, que se refiere a que el Tribunal Supremo, en STS de 22 de mayo de 2007, Rec. 8218/2003, ya dijo que las dunas terciarias o estabilizadas se excluirían del dominio público salvo que se demostrase que son necesarias, como hace ahora el Reglamento.

⁸²⁴ Vide Eulalia SANJAUME SAUMELL, Francisco Javier GRACIA PRIETO y Germán FLOR RODRÍGUEZ, «Introducción a la geomorfología de sistemas dunares», en Eulalia SANJAUME SAUMELL, F. Javier GRACIA PRIETO (Eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, Cádiz, 2011, p. 610: «La mayor parte de las dunas litorales, especialmente en la costa mediterránea española, han desaparecido como consecuencia del "boom" turístico y de la presión urbanizadora que ha azotado nuestro país [...]. Las dunas han sido destruidas para dejar paso a edificios, carreteras, paseos marítimos, aparcamientos, etc., sin tener en cuenta que las dunas influyen en el equilibrio dinámico de las playas reteniendo o cediendo sedimentos».

⁸²⁵ *Ibidem*, p. 612.

⁸²⁶ Vide, J. GARCÍA DE LOMAS, F.J. GRACIA y C. GARCÍA, «Las dunas como hábitats de interés comunitario. Problemas de conservación», en Eulalia SANJAUME SAUMELL, F. Javier GRACIA PRIETO (Eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, Cádiz, 2011, pp. 595-596: «La desaparición de dunas supone también la pérdida de un importante recurso generador de desarrollo económico y empleo. Por ejemplo, la pérdida de las dunas por ocupación de infraestructuras altera la dinámica y el equilibrio sedimentarios de las playas, ocasionando no sólo la desaparición directa de superficie natural, sino también un incremento de los gastos debidos a regeneración artificial, lo que a su vez implica impactos añadidos sobre los ambientes sumergidos. Por todo ello, la conservación de los sistemas dunares en España es una necesidad de primer orden».

estas estructuras desarrollan una barrera topográfica que limita el efecto de la inundación, produciéndose una mayor capacidad de adaptación y, por tanto una “protección” más eficaz ante este fenómeno»⁸²⁷. Si no se protegen todos los cordones dunares existentes en la playa, permitiendo su progresiva desaparición, el resultado es claramente indeseable y la recuperación de estos sistemas resulta muy costosa. Baste como ejemplo lo ocurrido en la Playa de Les Deveses (T.M. Dénia), «donde la elevada presión urbanística ha llevado a la desaparición de las dunas y la cota de la playa es insuficiente para brindar protección a las construcciones ubicadas en su trasdós. La regeneración busca la conformación de cordones a partir de los vestigios de dunas todavía existentes en el mismo, de cara a reforzar la defensa natural de la costa y su calidad paisajística. El volumen de arena necesario para la regeneración dunar en el ámbito del proyecto es de 50.195 m³»⁸²⁸. En esta actuación proyectada de regeneración de la playa se reconoce el peligro del cambio climático y se afirma que: «La anchura mínima de los cordones dunares ha sido fijada en 8 m y la máxima, variable según tramos, se ha establecido teniendo en cuenta la configuración y estado actual de la costa y las anchuras de diseño de la playa a regenerar, las cuales contemplan mediante resguardos los futuros retrocesos de la línea de orilla por evolución de la costa y como consecuencia del ascenso del nivel medio del mar asociado al cambio climático»⁸²⁹. El coste de esta regeneración dunar se presupuesta en el citado Proyecto de Regeneración en 1.507.132,64 €, por lo resulta claro que es preferible la protección a la recuperación.

La interpretación constitucional del nuevo inciso final del art. 3.1.b) LC modificado por el art. 1.2 de la LPUSL la llevó a cabo la STC 233/2015 en su F.J. 3 c)⁸³⁰. Los

⁸²⁷ Vide A. GONZÁLEZ y N. PRENDES, «Evaluación del riesgo de inundación de la franja costera española. Metodología y estudios previos», en *X Jornadas españolas de Costas y Puertos, Santander, 27 y 28 de Mayo 2009*, Universidad de Cantabria, 2010, p.471.

⁸²⁸ Vide *Proyecto de recuperación de la Playa de Les Deveses, T.M. Dénia (Alicante)*, Ministerio para la Transición Ecológica, julio de 2018, p. 24.

⁸²⁹ *Ibidem*, p. 4.

⁸³⁰ La STC 6/2016, de 21 de enero de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad nº 4906-2013 interpuesto por la Junta de Andalucía se refiere al art. 1.2 de la LPUSL. La Junta de Andalucía consideraba que al Estado le corresponden competencias de protección sobre el dominio público marítimo-terrestre como realidad física y no jurídica, y consideraba inconstitucional la definición de la zona marítimo-terrestre conforme a “*criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente*”, la rebaja de protección de las playas que excluye las playas artificiales, así como las dunas artificiales y las dunas muertas (antes protegidas). La STC 6/2016 hace un recordatorio de todo lo dicho en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, y da por reproducidos los pronunciamientos ya dichos en ella sobre las tachas de constitucionalidad basadas en la vulneración del art. 132 CE, en relación con el art.

recurrentes consideraban inconstitucional este inciso final del art. 3.1 b) LC, referido a las dunas, a cuyo tenor *«estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa»*. Para los recurrentes *«al anularse la consideración demanial de todas las cadenas de dunas litorales, se limita indebidamente el ámbito del dominio público, excluyendo espacios que forman parte de un único ecosistema, que solo quedarán protegidos per relationem con otros elementos del litoral (la garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa), infringiendo con ello el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, y el art. 132.2 CE»*.

A este argumento, el interprete constitucional contesta diciendo que *«Lo primero que hemos de constatar es que se trata de una innovación relativa, porque ya el art. 4 d) del Reglamento de la Ley de costas de 1989, tras incluir en la delimitación de la playa*

45, dirigidas al art. 1.2 de la Ley 2/2013, en cuanto modifica los apartados a) y b) del art. 3 de la LC 1988. Respecto a la remisión del art. 3.1.a) LC al Reglamento para establecer los criterios técnicos relativos a la fijación del límite interior de la zona marítimo-terrestre, por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, *«no altera el criterio legal sustantivo anterior a la reforma y se limita a incorporar una precisión que encaja sin ninguna dificultad en el ámbito admisible de la colaboración reglamentaria (STC 233/2015, FJ 3.a)»*. En cuanto al tratamiento de las dunas dado por el art. 3.1.b) LC, la STC 233/2015, FJ 3.c), concluye que *«no es posible apreciar que la nueva regulación de las dunas suponga la incorporación de criterios de delimitación del dominio público natural que puedan poner en riesgo su integridad»*. Por otra parte, la STC 57/2016, de 17 de marzo de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad núm. 5009-2013 del Gobierno de Canarias) respecto al art. 1.2 de la LPUSL, señala que ya en la STC 233/2015 se indicó que *«la reserva de ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador»*. A la exclusión en el art. 3 LC de la zona marítimo-terrestre de los *«terrenos que sean inundados artificial y controladamente, 40 como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público»*, se refiere el TC señalando que, no quedan *«afectados por la exclusión los terrenos naturalmente inundables que son zona marítimo-terrestre, de dominio público por imperativo constitucional»*, y *«constatado que la reforma de 2013 no afecta a la consideración demanial de las zonas naturalmente inundables, la alteración de los criterios de delimitación del dominio público de configuración legal no constituye motivo de infracción del artículo 132.2 CE»*. Respecto del carácter demanial a las dunas *«hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa»*, el TC se remite a lo dicho en la STC 233/2015 acerca de que las dunas, en la conciencia social dominante, forman parte necesaria de *«las playas»*, que es la realidad natural constitucionalmente garantizada, en la medida que son parte esencial de ellas, esto es, en tanto que, por cumplir la función natural de ecosistema de transición, estabilizando la playa y protegiendo la costa, son elementos imprescindibles *«para preservar la integridad no solo jurídica, sino también física del demanio natural»* [STC 233/2015, FJ 3 c)]. *«Consecuentemente, la delimitación legal de las playas realizada en el artículo 3 LC, en cuanto a la inclusión de las dunas solamente «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa», utiliza un criterio definitorio de esta realidad natural que hace posible el cumplimiento de las funciones naturales de protección del litoral que realiza, de manera que procede desestimar la impugnación del art. 3.1 b) LC y confirmar su constitucionalidad. El mismo criterio ha sido adoptado en la STC 6/2016, FJ 3, al concluir «que no es posible apreciar que la nueva regulación de las dunas suponga la incorporación de criterios de delimitación del dominio público natural que puedan poner en riesgo su integridad» (F.J.II.3).*

las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, modulaba la inclusión de las restantes dunas limitándolas a las “fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”».

Continúa señalando la sentencia que *«En estos términos, la elevación de rango del expresado criterio del Reglamento de costas de 1989 admite perfectamente la misma interpretación, que por lo demás aparece confirmada en su actual desarrollo reglamentario. Junto a la definición de los distintos tipos de dunas recogida en su art. 3.4 c), el art. 4 c) del Reglamento de costas de 2014 incluye en el dominio público, por cumplir la función recogida en el precepto legal, las dunas en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, así como las dunas primarias y secundarias (en función de su grado de cobertura vegetal) hasta su borde interior. No formarán parte del dominio público, por no ser necesarias para garantizar dicha función, las dunas relictas (formadas en otro tiempo geológico, aisladas tierra adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa) y las dunas estabilizadas (las que cuentan con un 75 por 100 de cobertura vegetal leñosa), salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre la necesidad de incluir estas últimas».*

En definitiva, el TC, a continuación, desestima el recurso en este punto pues *«no es posible apreciar que la nueva regulación de las dunas suponga la incorporación de criterios de delimitación del dominio público natural que puedan poner en riesgo su integridad, lo que conlleva la desestimación de la impugnación»* (FJ 3).

En mi opinión, acierta el TC cuando declara respetuoso con la CE el art. 1.2 de la Ley 2/2013 que modifica el art. 3 LC, pues, efectivamente, ya el Reglamento de 1989 excluía las cadenas dunares que estuvieran estabilizadas y no fueran necesarias para la estabilidad de la playa y defensa de la costa y era constante la línea jurisprudencial que hacía recaer sobre el que pretende la exclusión de las dunas la carga de la prueba de su estabilidad y de lo innecesario para la defensa de la costa, como ya he indicado anteriormente en esta tesis. No obstante, es cierto que puede suponer un riesgo para la integridad del DPMT la exclusión con carácter general de las dunas estabilizadas, y se habrá de ser muy rigurosos a la hora de esa exclusión y del descarte de cualquier

evidencia científica, por pequeña que sea, que pueda demostrar la necesidad de su inclusión.

1.3. Deslindes y revisión de los deslindes⁸³¹.

Las modificaciones en el procedimiento de deslinde, las previsiones sobre la publicación y difusión pública y registral del deslinde, así como su inscripción en el Registro de la Propiedad ya las he comentado en capítulo anterior de esta tesis, por lo que me remito en estos aspectos a lo ya dicho allí.

La LPUSL introdujo nuevas definiciones del DPMT y, al tiempo, estableció prescripciones concretas sobre determinadas zonas del litoral español desde el punto de vista de su deslinde, bien para excluirlas del dominio público, bien para determinarlo de una forma distinta. A todas estas cuestiones me refiero en los siguientes epígrafes.

1.3.1. Deslinde especial de Formentera.

Una de las cuestiones más controvertidas de la LPUSL fue el deslinde “sui generis” que establecía para la Isla de Formentera. La Disposición Adicional Cuarta establecía:

«1. Con carácter excepcional y debido a la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera, respecto de ella se entenderá que queda incluido en el dominio público marítimo-terrestre:

a) El espacio de territorio que baña el mar en su flujo y refluo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios

⁸³¹ Para un conocimiento profundo sobre los deslindes y como obras de referencia *vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.): *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013 y Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015.

en donde no lo sean. A estos efectos, se entiende que son temporales ordinarios los que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde.

b) Las playas, entendiéndose por tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica.

En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, la Administración General del Estado practicará el correspondiente deslinde, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior.

2. A las construcciones e instalaciones emplazadas en la zona de servidumbre de tránsito o protección les será de aplicación lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

3. La servidumbre de protección tendrá una extensión de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

4. Aquellas personas que son propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, de terrenos que tras el deslinde previsto en el apartado 1 de esta disposición dejen de formar parte del dominio público serán reintegrados en el dominio de aquellos bienes».

Como puede observarse, se establecía un régimen singular respecto a la determinación de la zona marítimo-terrestre: «A estos efectos, se entiende que son temporales ordinarios los que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde». Y, además de ello, la Disposición no incluía en el DPMT las dunas, puesto que se refería a las playas que presenten una “superficie casi plana con vegetación nula o escasa y característica”, es decir, prácticamente lo que establecía la definición de playa de la Ley de Costas de 1969. Contemplaba también la Disposición Adicional Cuarta la obligatoria práctica de un deslinde en el plazo de dos años con arreglo a esta configuración del DPMT con el

consiguiente reintegro a sus anteriores propietarios con título inscrito en el Registro de la Propiedad de los terrenos que, según dicho deslinde nuevo, resultaran excluidos del DPMT.

Este régimen especial o singular no resulta justificado de ninguna manera en la Exposición de Motivos de la Ley y, el propio texto, a lo único que hace referencia es al «*carácter excepcional*» y a «*la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera*». No parece que este razonamiento básico y generalista pudiera fundamentar esta singularidad excepcional respecto a la determinación general del DPMT y así finalmente lo dijo el TC en la sentencia 233/2015 que más tarde abordaré. La configuración geológica de la isla no resulta especial respecto de la existente en casi toda la costa mediterránea⁸³² o al menos el legislador tampoco esgrimió informes técnicos en ese sentido que ampararan esa especialidad de la Isla. Hasta tal punto la especialidad geomorfológica de la Isla no estaba analizada y estudiada que el Instituto Geológico y Minero de España (IGME) en al año 2013 y tras la promulgación de la LPUSL planteó el Proyecto denominado "*Estudio Geomorfológico de detalle en la Zona Marítimo-Terrestre*", cuyo principal objetivo es la aplicación y adecuación de la metodología y normativa del Mapa Geomorfológico de España, profundizándose en los elementos morfogenéticos relacionados con el litoral. El IGME justifica este proyecto, dado el «*interés "mediático" suscitado durante la pasada tramitación y aprobación definitiva de la Ley 2/2013, de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ha vuelto a poner en evidencia, entre otras cuestiones, las dificultades técnicas existentes a la hora de llevar a cabo el correspondiente deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPM-T) conforme a las especificaciones y definiciones de dichas leyes*». El proyecto contempla el estudio de tres zonas, entre ellas la isla de Formentera «*habiéndose elegido ésta por su mención expresa en la nueva Ley de Costas: Disposición adicional cuarta. Deslinde de la isla de Formentera: "[...] debido a la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera [...]"*»⁸³³. Por tanto, la comunidad científica de España, en el momento de la

⁸³² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.289.

⁸³³ Vide F. NOZAL, M. MONTES, J.A. DÍAZ DE NEIRA, A. SEVILLANO y A. RODRÍGUEZ GARCÍA, «Cartografía geomorfológica en el Dominio Público Marítimo-Terrestre», en *VIII Jornadas de Geomorfología Litoral, junio 2015*, Revista Geotemas, Sociedad Geológica de España, p. 121.

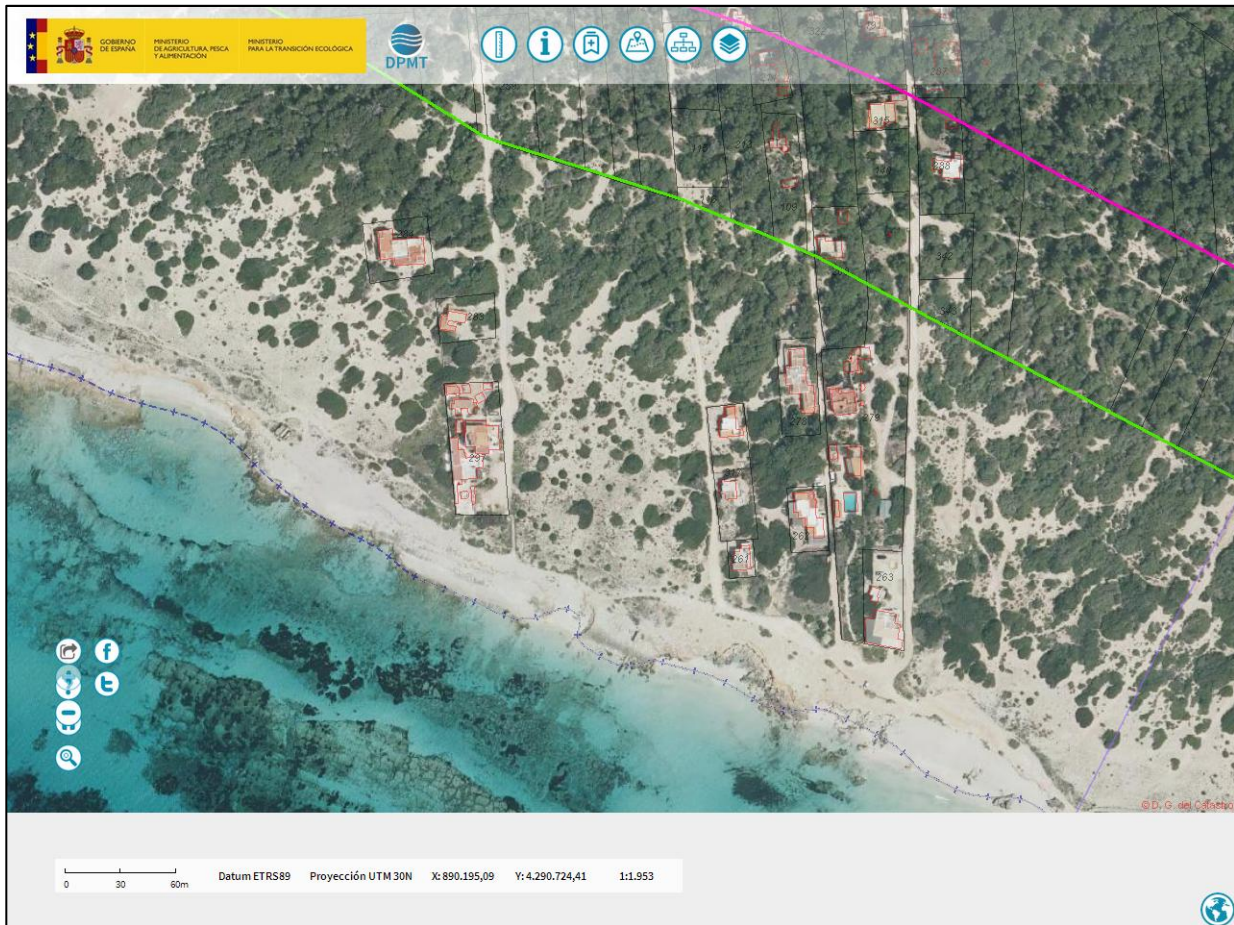
promulgación de la LPUSL, no tenía una idea conformada de la “especial” geomorfología de la Isla de Formentera y, cuando se hace el estudio dentro de aquel Proyecto, sus conclusiones no parece que avalen suficientemente esa aludida especialidad geomorfológica que justifique un deslinde distinto⁸³⁴.

El caso es que el legislador pudiera haber incluido esta excepcionalidad influido por el denominado Informe Auken⁸³⁵ en el que se hacía referencia al deslinde entonces vigente en la Isla de Formentera en estos términos: «*Considerando que, en vista del actual trazado de la línea de demarcación, los afectados tienen la firme impresión de que se ha establecido de forma arbitraria, a expensas de los propietarios extranjeros, como por ejemplo en la isla de Formentera*». Y es que el deslinde de la Isla se había llevado a cabo mediante Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1997, rectificada por O.M de 19 de diciembre de 1997, que incluyó dentro del DPMT unas 114 edificaciones. Esta circunstancia trajo consigo una fuerte contestación social –como por otra parte ocurrió en muchos otros tramos de deslinde a lo largo de la costa española y que no por ello obtuvieron la atención del legislador- que se plasmó en numerosas iniciativas que solicitaban la rectificación del deslinde para excluir del mismo a las edificaciones preexistentes a ese deslinde del año 1997. Las 114 edificaciones incluidas en el DPMT en ese deslinde del año 1997 eran en su mayoría viviendas vacacionales pero también 1 hotel, 2 hostales, y 22 bares-restaurantes⁸³⁶.

⁸³⁴ Vide F. NOZAL, M. MONTES, J.A. DÍAZ DE NEIRA, A. SEVILLANO y A. RODRÍGUEZ GARCÍA, «Geomorfología del Dominio Público Marítimo-Terrestre en la isla de Formentera», en *VIII Jornadas de Geomorfología Litoral, junio 2015*, Revista Geotemas, Sociedad Geológica de España, p. 212: «*La morfología del litoral de la isla de Formentera está condicionada de forma directa por su litoestratigrafía. Materiales tortonienses configuran los promontorios de La Mola y Sant Francesc, de costas acantiladas. Los de naturaleza carbonatada son más elevados y estables. Los de composición detrítica sufren rápidos retrocesos y, al ser de menor altitud, la acción marina se manifiesta sobre ellos no sólo en el paramento, sino también en su coronación. Materiales cuaternarios forman los cordones Septentrional y Central, mucho más bajos que los promontorios. Cuando el litoral trunca depósitos eólicos cementados, configura acantilados de menor entidad, generalmente entrecortados y poco definidos. Los depósitos cuaternarios dan lugar a costas bajas, mayoritariamente playas arenosas interrumpidas por pequeñas plataformas y rampas rocosas*».

⁸³⁵ Vide Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009 sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas [2008/2248(INI)].

⁸³⁶ Vide *Estudio socio-económico sobre el actual trazado de la zmt según deslinde de costas de 1997*, Plataforma de afectados por el deslinde de Costas de Formentera, Febrero 2007, p.6.



Edificaciones en DPMT según deslinde aprobado por Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1997, rectificada por O.M de 19 de diciembre de 1997. Fuente: <https://sig.mapama.gob.es/DPMT/>

Hasta tal punto se hizo eco el legislador de esta contestación social que concitó el consenso de los grupos parlamentarios en el año 2006 y fue aprobada, con modificaciones, la *Proposición no de Ley relativa a la realización de un nuevo trazado del deslinde de costas de la Isla de Formentera* (161/001534), presentada por el grupo Popular y que fue aprobada el 27 de junio de 2006, con el siguiente texto:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que conjuntamente con el Ayuntamiento de Formentera busque y acuerde las condiciones y mecanismos de trabajo para proceder a la revisión del nuevo trazado de la línea que marca el dominio público del litoral de la isla de Formentera, para dar una solución a las propiedades

de los formenterenses afectadas por el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, garantizando adecuadamente la protección del citado dominio público»⁸³⁷.

Esta Proposición no de Ley fue justificada por el Grupo Popular –sin ambages– en la problemática social que había suscitado el deslinde de Formentera del año 1997 de la siguiente forma:

«Las últimas sentencias judiciales sobre el deslinde de Costas de Formentera y el anuncio que ha sido efectuado por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, en fecha 23 de septiembre de 2005 [...] en virtud del cual se somete a trámite de información pública el expediente de deslinde del límite interior del dominio público marítimo terrestre y de su servidumbre de protección del tramo de costa, de hito 1162 al hito 1165, planos 99 hasta el 113, y 125 zona del Estany Pudent-playa Levant-Cavall d'en Borrás, de isla de Formentera.

Confirma que este deslinde que ha sido efectuado por el Ministerio, al igual que los anteriores perjudica gravemente los intereses del pueblo de Formentera dado que ocupa gran parte de terrenos de propiedad privada, lo cual ha provocado en los últimos años una gran problemática social en esta isla, movilizaciones, infinidad de recursos contenciosos y más de 1.000 quejas al Defensor del Pueblo, especialmente el aprobado por Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1997, el cual durante su tramitación ya fue objeto de un gran número de alegaciones y posteriormente de hasta 55 recursos contenciosos.

Todo el mundo conoce que los bienes incluidos como de dominio público en los anteriores expedientes de deslindes para esta isla aprobados por varias órdenes ministeriales de los años 1958 y 1976, se vieron notablemente ampliados en los expedientes de deslindes elaborados a partir de la entrada en vigor de la actual ley de Costas de 1988. El resultado fue que incluso zonas edificadas fueron consideradas dominio público.

⁸³⁷ Vide BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D, General, 4 de julio de 2006, número 414, p. 44.

Las nuevas pertenencias del dominio público marítimo terrestre que fueron introducidas eran provenientes fundamentalmente de acantilados sensiblemente verticales, de dunas o de depósitos de materiales sueltos y terrenos invadidos por el mar, inundables, que su inundabilidad había sido impedida por causas artificiales, sin tener en cuenta que en muchos casos los formenterenses se veían privados de sus bienes edificados conforme la normativa urbanística vigente y una vez cumplidos los correspondientes deberes urbanísticos.

Por esto, la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias, incluyó para la isla de Formentera una disposición adicional vigésima segunda⁸³⁸, la cual recoge que "en ningún caso no se podrá considerar que formen parte de la ribera del mar los terrenos edificados en conformidad con la normativa que los era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas". Las Directrices eran conscientes del efecto que los deslindes efectuados suponían sobre los terrenos particulares. Artículo que permanece plenamente vigente en la actualidad, a pesar de haber sido impugnado por el Estado, habiéndose levantado la suspensión por Auto número 312 del Tribunal Constitucional de fecha 14 de diciembre de 1999.

⁸³⁸ La citada Disposición Adicional Vigésima Segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias fue anulada por STC 46/2007, de 1 de marzo que confirmó su inconstitucionalidad señalando: «La competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio, como el plan territorial insular o los planes directores sectoriales, de rango reglamentario según dispone el art. 3.2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, y elaborados y aprobados, según los casos, por los respectivos Consejos insulares o por el propio Gobierno autonómico, para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar así como tampoco para establecer ope legis un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos a priori de dicha calificación. En relación con ello, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 A). Por lo expuesto, la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 6/1999 incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias».

La conclusión es que las determinaciones de la Ley de Costas deben tener en cuenta las peculiaridades de la isla de Formentera, de sus asentamientos tradicionales y sus reducidas dimensiones y por lo tanto no se puede hacer abstracción de estas particularidades en los expedientes de deslindes efectuados»⁸³⁹.

Como puede verse, la iniciativa parlamentaria se correspondía -sin ocultación- con la necesidad de responder a una fuerte conflictividad social resultado del deslinde realizado, iniciativa que puede calificarse de inusitada⁸⁴⁰ y de atentar contra el principio de igualdad ante la ley, al tratarse de un agravio comparativo respecto de otras muchas zonas de costa en España cuyos deslindes también han encontrado fuerte oposición social. Esta discriminación se ha tildado de injustificada y arbitraria⁸⁴¹ y se ha dicho de ella que va en perjuicio de la integridad del dominio público y del principio de igualdad del art. 14 de la CE⁸⁴².

Analizando ya el contenido de la Disposición Adicional Cuarta de la LPUSL, se consigna en la misma «*el espacio que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean*». Es decir, se evita la referencia a la “ribera del mar” y se delimita la zona marítimo-terrestre y la playa con criterios diferentes a los recogidos en el art. 3.1, apartados a) y b) LC.

Respecto a la zona marítimo-terrestre no se hace referencia a los márgenes de los ríos y, además, se refiere a los “temporales ordinarios” como hacía antes la LC de 1969, en lugar de a los “temporales conocidos”, como estableció la LC 1988. Respecto a qué debe entenderse por “temporales ordinarios”, la Disposición concreta que serán

⁸³⁹ Vide BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D, General, 22 de marzo de 2006, numero 355, pp.37-38.

⁸⁴⁰ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.289.

⁸⁴¹ *Ibidem*, p.289 y vide Ángel MENENDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), *La nueva regulación de las costas*, INAP, Madrid, 2014, p. 21.

⁸⁴² Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015, p. 134.

los que se hayan repetido en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en el que se inicie el correspondiente deslinde. Con ello, y dado que el deslinde que se aprobara como consecuencia de la aplicación de esta Disposición Adicional Cuarta tendría un límite interior bastante más hacia el mar que el existente y aprobado en 1997, se facilitaría el reintegro a los anteriores propietarios de los terrenos que se excluyeran⁸⁴³. La inclusión expresa del reintegro en la Disposición es una muestra más de la intención del legislador de la reducción del dominio público en la Isla como finalidad originaria de su redacción.

Por su parte, la definición de playa que realiza la Disposición como «*las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica*» coincide con la definición de playa de la LC de 1969, definición superada afortunadamente por la consagrada en la LC de 1988. El hecho de que la ribera del mar se incluya en el concepto de playa y no que sea ésta una dependencia más de aquélla tiene aquí su importancia pues la servidumbre de protección se mide desde el límite interior de la ribera del mar (que es un concepto mayor que el de playa) y con ello se pretendía por el legislador dejar fuera de la servidumbre de protección a determinados terrenos. Sin embargo, el legislador de 2013 se olvidó⁸⁴⁴ de hacer la correspondiente salvedad también respecto a la forma de medición de esta servidumbre como hacía la LC 1969, de tal manera que la servidumbre de protección en la Isla de Formentera debe medirse igual que se hace en el resto de la costa, según la Disposición Adicional Cuarta apartado 3 de la LPUSL. Además de todo lo anterior, este concepto de playa excluye del DPMT, como he indicado, a las dunas y a los escarpes (escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma).

Respecto al plazo de dos años que se establece en la Disposición para practicar el deslinde en la Isla, debía entenderse, por lógica, referida al inicio de su tramitación, pues en ese plazo difícilmente se podría haber practicado y aprobado el mismo, dada

⁸⁴³ Vide en este sentido Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.78.

⁸⁴⁴ *Ibidem*, p.79.

la duración normal y legal del procedimiento⁸⁴⁵. En aplicación de esta previsión legal, en mayo de 2014, el MAGRAMA licitó el contrato de servicios "Para la realización del deslinde del dominio público-marítimo terrestre en diversos tramos, incluida la isla de Formentera, en Illes Balears", y la formalización del contrato se publicó en el BOE núm. 27, de 31 de enero de 2015 con un importe de adjudicación de 263.780,00 euros. En el año 2017 se incoaron diversos expedientes de deslinde de la Isla de Formentera⁸⁴⁶.

La inclusión de este deslinde singular en la LPUSL desde luego tenía poca justificación cuando el propio Abogado del Estado en su escrito de alegaciones al recurso de inconstitucionalidad 5012-2013 en el que recayó la STC 233/2015 de 5 de noviembre de 2015 solo le dedicaba a esta previsión lo siguiente: «[...] *por sí sola, no implica una vulneración del art. 132.2 CE, puesto que se cumple con la prescripción de que la zona marítimo-terrestre y la playa se incluyan en el dominio público marítimo-terrestre*».

Los recurrentes mantenían que el precepto, al establecer una determinación singular del DPMT para la isla de Formentera, violaba frontalmente el art. 132 CE, «*que determina dicho dominio directamente y de forma única, sin admitir variaciones en las características naturales tenidas en cuenta, pues toda variación de éstas implica de suyo variación indebida del género correspondiente*». Por tanto, esta excepción «*supone una quiebra de la unidad indivisible del DPMT conforme a su determinación constitucional, por cuanto se alteran y excluyen indebidamente conceptos y nociones recogidas con carácter general en el art. 3 LC*». Además de ser irrazonable y, por ello, arbitraria, «*ya que no se aduce (ni siquiera en el preámbulo o exposición de motivos, como tampoco en los debates parlamentarios) razón alguna de la especial configuración geomorfológica de la isla, ni es posible inferirla racionalmente del texto legal*».

⁸⁴⁵ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.291.

⁸⁴⁶ Referencias de deslinde: DES01/15/07/0001, DES01/05/07/0003, DES01/05/07/0004, DES01/05/07/0005 y DES01/05/07/0009

La singularidad legal de Formentera fue calificada como «*sencillamente arbitraria*»⁸⁴⁷, «*una de las mayores excentricidades del legislador de 2013*»⁸⁴⁸ o contraria al «*derecho constitucional a la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los derechos, concretamente el derecho de propiedad y el derecho a la protección del medio ambiente*»⁸⁴⁹. Desde luego, lo que indudablemente suponía era una reducción muy considerable del dominio público y, por tanto, de la debida protección y conservación del litoral de Formentera. Además de tener una eficacia retroactiva, retrotrayendo la situación jurídica de los bienes inmuebles a la inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988 mediante la ficción de una inexistente ilegalidad de ésta, como así denunciaban los recurrentes.

A todas estas cuestiones se refiere la STC 233/2015 que, en relación al apartado 1 de esta disposición, considera que «*las alusiones a la desproporción que supone la parte de superficie demanial respecto de otras islas, o su innecesariedad para garantizar la defensa de la costa, no son argumentos válidos para alterar conceptos constitucionales referidos a una realidad física delimitada en atención a sus características naturales, y no a categorías jurídicas (STC 149/1991, FJ 8), ni tampoco, cabe añadir ahora, a su mayor o menor funcionalidad*»; por tanto, resulta carente de justificación racional, y ha de reputarse inconstitucional por «*imperativo del art. 132.2 CE, los elementos abstractos definitorios de la zona marítimo-terrestre o las playas forzosamente han de ser los mismos en el conjunto del territorio, peninsular o insular, pues la libertad de configuración del legislador tiene, entre otros límites, el que deriva de la concepción unitaria e indivisible de las categorías genéricas de los bienes que conforman el demanio natural. Admitir lo contrario implicaría vaciar de contenido el mandato del citado*

⁸⁴⁷ Vide Ángel MENÉNDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ (Coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p. 30.

⁸⁴⁸ Vide Marta GARCÍA PÉREZ Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ (Coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p. 76.

⁸⁴⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.291.

precepto constitucional, al abrir la puerta a tratamientos y soluciones dispares para distintas partes del territorio nacional, en claro detrimento de la integridad física y jurídica de los bienes que, por designio del constituyente, son en todo caso de dominio público. Cuestión distinta es que su aplicación a cada franja concreta sea delimitada a través de los correspondientes deslindes, cuyo resultado será tan diverso como venga dado por las características físicas de las distintas porciones del territorio. No es por tanto admisible la vía de excepción que la propia disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013 confiesa emplear, y que consagra un exorbitante privilegio proscrito por el propio art. 132.2 CE».

Declarado inconstitucional el apartado 1 del precepto, el TC señala que ello comporta la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 4, «*por instituir la consecuencia del reintegro al dominio privado de los bienes sobrantes, que ilegítimamente habrían perdido su condición demanial, y se extiende, por conexión (art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), al apartado 2, que ordena la práctica del deslinde de la isla de Formentera de acuerdo con el apartado 1*».

Con independencia de la declaración de nulidad que hace la sentencia, para PAREJO ALFONSO el examen que hace el TC del art. 132.2 CE no es a fondo y se trata de «*una interpretación sistemática, insuficiente y defectuosamente llevada a cabo*»⁸⁵⁰.

De la anulación de la Disposición Adicional Cuarta de la LPUSL se extrae como consecuencia que el dominio público es y debe ser el mismo para todo el territorio nacional y que no es posible establecer excepciones⁸⁵¹.

1.3.2. Deslinde en determinados paseos marítimos.

La LPUSL introdujo en su Disposición Adicional Tercera el deslinde de determinados paseos marítimos que supone una excepción a la regla general establecida en el art. 44.5 de la LC 1988 de que «*Los paseos marítimos se localizarán fuera de la*

⁸⁵⁰ Vide L. PAREJO ALFONSO, «La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 140, 2016.

⁸⁵¹ Vide José ZAMORANO WISNES, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, 2016, p.142.

ribera del mar y serán preferentemente peatonales». La citada Disposición Adicional Tercera establece:

«La línea exterior de los paseos marítimos construidos por la Administración General del Estado o por otras administraciones públicas con la autorización de aquella, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y la entrada en vigor de la presente Ley, se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar. La Administración General del Estado podrá desafectar los terrenos situados al interior de los paseos marítimos, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

A efectos de esta disposición no se considerarán paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto una alteración del terreno que les sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes».

La consecuencia de esta Disposición es que, al considerarse la línea exterior del paseo como línea interior de la ribera del mar, la servidumbre de tránsito recaerá sobre el propio paseo marítimo y, además, se liberarán terrenos de la servidumbre de protección, al medirse esta desde el pretil exterior del paseo. Esto no quiere decir, en cualquier caso, que el paseo pierda su condición de dominio público marítimo terrestre pues según sigue perteneciendo al DPMT a tenor de lo dispuesto en el art. 4.5 LC (*terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18*). Por otro lado, tiene todo el sentido en estos casos –por el cambio del límite interior de la ribera del mar- la desaparición de la servidumbre de tránsito sobre los terrenos colindantes con el paseo marítimo pues la existencia misma del paseo (con su anchura) cumple las finalidades propias de dicha servidumbre, sin que tenga que gravarse a esos terrenos con una servidumbre que se encuentra ya garantizada.

Esta previsión que recoge la LPUSL ya la hacía en cierta forma la Disposición Transitoria Séptima, apartado 3 de la LC 1988, cuando disponía que, en casos debidamente justificados, no sería de aplicación el art. 44.5 de la LC a las zonas clasificadas

como urbanas a la promulgación de la Ley. Y el RGLC 1989, en su Disposición Transitoria Vigésima, puntualizaba que *«Lo establecido en el apartado anterior se referirá a los paseos marítimos ya construidos y en servicio y a los que estuviesen en construcción de conformidad con el planeamiento urbanístico. En los demás casos, la justificación de la excepción deberá hacerse en el instrumento de planeamiento correspondiente o en su modificación o revisión»*.

El legislador parece estar refiriéndose a aquellos paseos construidos por la Administración General del Estado, o por otras Administraciones Públicas con la autorización de aquella⁸⁵², en la propia ribera del mar como excepción a lo dispuesto en el art. 44.5 LC antes citado y no se aclara si se aplica también a aquellos paseos ya iniciados a la entrada en vigor de la LC. El que solo sea de aplicación a los paseos construidos durante la vigencia de la LC no se alcanza a comprender pues no cambia la situación respecto a paseos construidos con anterioridad a la misma ya que esos otros paseos, efectivamente, pudieron construirse sobre zona marítimo-terrestre o playa incumpliendo la previsión del art. 44.5 LC pero el resultado viene a ser igual: existe un paseo en el que el límite interior de la ribera del mar esta tierra adentro del pretil exterior del paseo.

Durante la tramitación parlamentaria de la LPUSL el Grupo Mixto, en su enmienda a la totalidad, le achacaba a esta Disposición que con ella *«se excluyen otros espacios de DPMT que quedan fragmentados por paseos marítimos construidos después de la entrada en vigor de la LC88. Precisamente esa ha sido la estrategia de muchos municipios para legalizar aquellos proyectos ejecutados sin ningún respeto por la legalidad vigente, a sabiendas que según, dispuesto en los artículos 27 y 44.5 de la LC88 ratificaba su posición fuera del demanio, y por tanto, dentro del dominio privado.*

⁸⁵² Mediante la Enmienda nº 81 del Grupo Parlamentario catalán se incorporó la referencia a los paseos construidos por otras Administraciones Públicas pues en la redacción inicialmente propuesta se consideraban solamente los paseos marítimos construidos por el Estado cuando había muchos paseos construidos por Ayuntamientos o por Administraciones Autonómicas. Hay que decir que la Enmienda nº 142 del Grupo Mixto pretendía la supresión de la referencia a la Administración promotora del paseo: *«Si bien consideramos acertada la medida de situar la ribera del mar en los bordes de los paseos ello debe suceder con independencia de que administración o promotor lo haya ejecutado. Dado que lo que se corrige con ellos es la salpicadura del mar, es indiferente el promotor»*.

*Ahora también esta exclusión se generaliza y se realiza sin ninguna explicación ambiental ni fundamento alguno»⁸⁵³. Y lo cierto es que tampoco en la Exposición de Motivos de la Ley se justifica la inclusión de esta Disposición, por lo que se ha llegado a decir que el legislador tenía en mente un caso concreto o varios y recurrió a una formulación general para abordar el problema⁸⁵⁴. Para NÚÑEZ LOZANO, se trata de «*infraestructuras que han alterado las características físicas de la, en otro momento, ribera del mar, como lo evidencia el que a estos efectos no se consideren paseos marítimos las instalaciones que no han supuesto una alteración de los terrenos*» y, por lo tanto, la Disposición «*pretende ajustar la realidad de la situación al propio concepto de ribera del mar, un ajuste que muy bien hubiera podido llevar a cabo la Administración mediante la oportuna rectificación de la línea de deslinde y que ahora la LPUSL impone en todo caso*»⁸⁵⁵.*

Lo que ha suscitado mayor controversia de esta Disposición Adicional Tercera de la LPUSL es la posibilidad de *desafectación* de los terrenos situados al interior de los paseos marítimos pues se critica que, en muchas ocasiones, esos terrenos seguirán siendo alcanzados por los temporales⁸⁵⁶. De ahí que haya quien opine⁸⁵⁷ que, en estos casos, será ese límite alcanzado por las olas el que determine la línea interior de la ribera del mar y no la línea exterior del paseo. La existencia de esta Disposición no significa que no se pueda modificar el deslinde existente en el caso de que se produzca el avance del mar o de las olas durante los temporales, superándose el límite exterior

⁸⁵³ Vide BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, 29 de enero de 2013, nº 29-2, p. 5.

⁸⁵⁴ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), *La nueva regulación de las costas*, INAP, Madrid, 2014, p. 36.

⁸⁵⁵ Vide, M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.55.

⁸⁵⁶ Vide Jesús GONZALEZ GARCÍA, «Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 26, 2012, p.62.

⁸⁵⁷ Vide en este sentido Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.76.

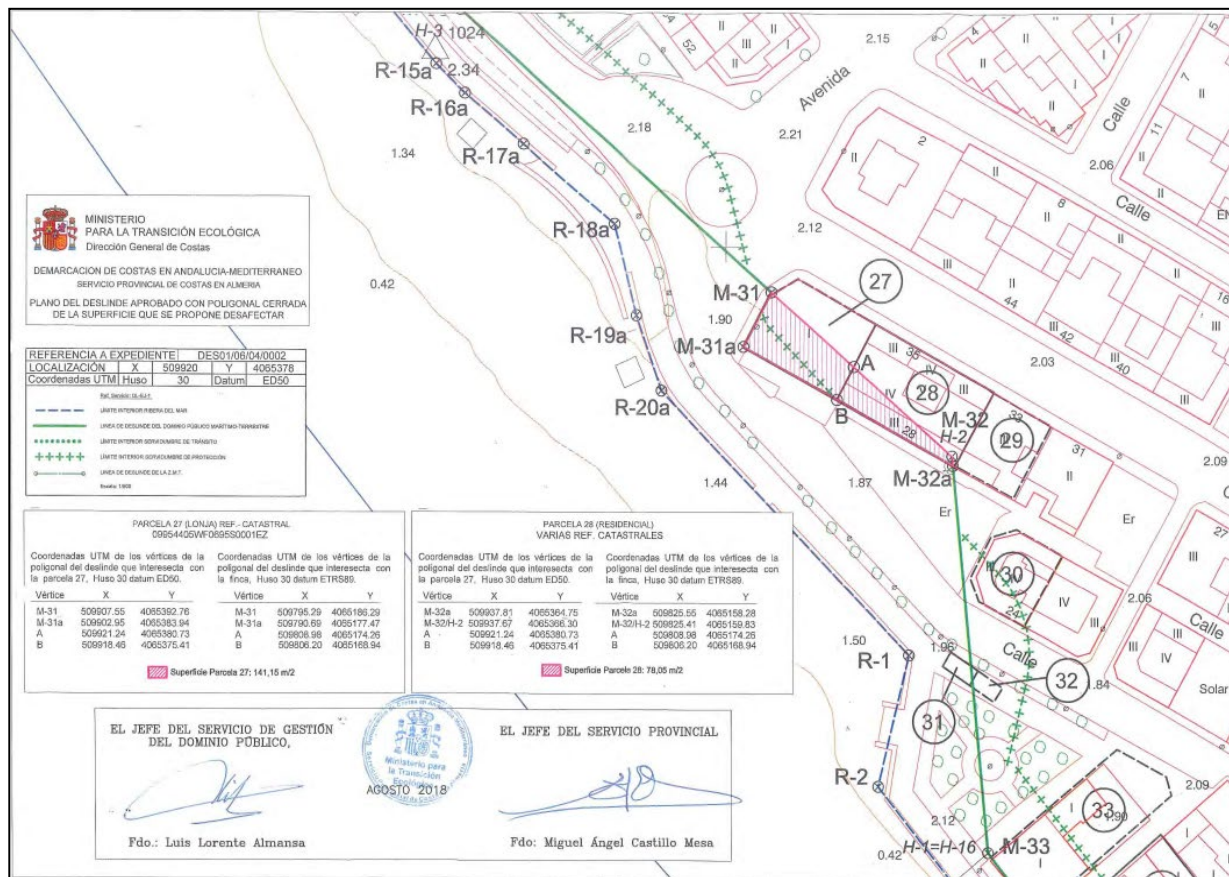
del paseo marítimo, sino que se trata de establecer esa nuevo limite interior de la ribera del mar cuando el interior del paseo marítimo ha perdido sus características naturales y, lógicamente, la ribera del mar, ya no debe incluir esos terrenos interiores al paseo.

Para el establecimiento formal de esta previsión, el RGLC 2014 en su Disposición Adicional Quinta, apartado tercero, dispone que «*En todos estos casos no será necesario tramitar un nuevo expediente de deslinde, sino uno de rectificación del existente, con información pública, informes de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento afectado, y audiencia a los interesados*».

Respecto a la posibilidad de desafectación de los terrenos situados al interior de los paseos marítimos en cuestión, el procedimiento será, lógicamente, el general regulado en el art. 38 del RGLC 2014 y es necesario reseñar que sólo se podrán desafectar esos terrenos cuando se correspondan con los que menciona el art 4.5 y 4.10 de la LC y no cuando se trate de terrenos del art. 3.1.a) de la LC ya que, en ese caso, lo que habría sería un dominio público discontinuo como el que he mencionado en el Capítulo II respecto al ejemplo de las Salinas de Cabo de Gata.

Como ejemplo de aplicación de rectificación de deslinde y desafectación de terrenos situados en el interior del paseo marítimo traigo aquí el reciente “*Expediente de establecimiento de ribera del mar y declaración de innecesariedad, en el tramo de costa comprendido entre los vértices m-20 a m-33 del deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre desde el límite común TT.MM. Berja y El Ejido hasta Rambla del Loco, T.M. de El Ejido, (Almería), aprobado por O.M. 9/10/2007*”, cuyo trámite de información pública salió publicado en el BOP de Almería nº 56 de 22 de marzo de 2019. En este expediente se establece la ribera del mar por el borde exterior del paseo marítimo de Balerna y se declaran innecesarios para el DPMT los terrenos y edificaciones situadas al interior de dicho paseo, a efectos de su desafectación⁸⁵⁸.

⁸⁵⁸ Vide <https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/04-DES-EIEjido-balerma.aspx>.



<https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/04-DES-EIEjido-balerna.aspx>

1.3.3. Exclusión de determinados núcleos de población del dominio público⁸⁵⁹.

La Disposición Adicional Séptima de la LPUSL excluye del dominio público marítimo-terrestre los determinados terrenos correspondientes a los doce núcleos de población que se enumeran en el anexo de la Ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo («*Se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos correspondientes a los núcleos de población que se enumeran en el anexo de esta Ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo*»). Los núcleos concretos son los siguientes: Serra Grossa, t.m. de Alicante, provincia de Alicante; Puerto de Santa Pola, t.m. de Santa Pola, provincia de Alicante; Poblado Marítimo de Xilxes (Castellón), t.m. de Xilxes, provincia de Castellón; Empuiriabrava, t.m. de Castelló d'Empuries, provincia de Girona; Platja d'Aro, t.m. de Castell

⁸⁵⁹ Vide sobre este punto Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, 2016.

Platja d'Aro, provincia de Girona; Ría Punta Umbría, t.m.de Punta Umbría, provincia de Huelva; Caño del Cepo, t.m.de Isla Cristina, provincia de Huelva.; Casco urbano, t.m. de Isla Cristina, provincia de Huelva; Pedregalejo, t.m.de Málaga, provincia de Málaga; El Palo, t.m. de Málaga, provincia de Málaga; Moaña, t.m. de Moaña, provincia de Pontevedra; y Oliva, t.m.de Oliva, provincia de Valencia. Se trata de núcleos cuyos terrenos excluidos tienen diversas características naturales y obedecen a distintos tipos de bienes de DPMT⁸⁶⁰.

Lo que hace esta Disposición es “deslindar” por ley unos tramos de costa⁸⁶¹, excluyendo determinados terrenos del DPMT y previendo su transmisión a sus ocupantes por cualquiera de los medios establecidos en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, tal y como establece el apartado segundo (*«Los terrenos excluidos podrán ser transmitidos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley 33/2003 (...)»*). Es preciso señalar que la efectividad de la exclusión se hace depender –insólitamente⁸⁶²- de esa transmisión, como señala el apartado cuarto de la Disposición Adicional Séptima (*«la efectividad de la exclusión declarada en el apartado 1 de este artículo estará condicionada a la formalización de los correspondientes negocios de transmisión»*). Entiendo que no se compeadece muy bien la expresión “podrán ser transmitidos”, consignada en el apartado segundo con la *conditio sine*

⁸⁶⁰ Vide Estanislao ARANA GARCÍA y Asensio NAVARRO ORTEGA, «La Ley de Protección y Usos Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, septiembre-diciembre 2013, p.41: *«[...] los núcleos de población que aparecen mencionados en el Anexo de la Ley se sitúan en la zona de la desembocadura de los ríos (caso de Empuriabrava en la desembocadura del río Muga), en zonas y humedales del Delta del río Ridaura (caso de Platja d'Aro), sobre playas de arena, dunas, riberas, caños mareales y marismas (Ría de Punta Umbría, Caño del Cepo y zona urbana de Isla Cristina), etc. En otros casos, los núcleos residenciales que se excluyen están al abrigo de espigones y obras de refugio que prolongan artificialmente la playa y acrecientan los procesos de erosión en otros entornos (caso del Puerto de Santa Pola). Estos núcleos se encuentran sobre una rasa de erosión del acantilado protegida por una playa de grava y arena utilizada para la construcción de avenidas y obras de carácter antrópico (caso de Rocafel), o están contruidos sobre una antigua ribera rodeados de costas artificiales (caso de Pedregalejo y el Palo). Finalmente, algunos núcleos se sitúan sobre dunas y una playa moldeada artificialmente por la construcción de un puerto deportivo (caso de la playa de Oliva).*

⁸⁶¹ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.61: *«La LPUSL no opera una excepción al carácter demanial de los bienes, sino una desafectación de estos núcleos de población y, nótese bien, es ella misma la que efectúa el imprescindible deslinde al efecto, que se plasma precisamente en la planimetría que acompaña a su articulado»*.

⁸⁶² Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), *La nueva regulación de las costas*, INAP, Madrid, 2014, p. 37.

qua non establecida en el apartado cuarto y consistente en la necesaria formalización de la transmisión para la efectividad de la exclusión. Si se produce la transmisión por alguna de las formas previstas en la LPAP, por lógica aquella habrá de formalizarse en la forma prevista en la ley.

Por otro lado, los terrenos se transmiten aún siendo de DPMT⁸⁶³, sin revisar el deslindar previa y formalmente (a pesar de la planimetría que se acompaña)⁸⁶⁴, lo cual parece un dislate puesto que, si lo que se pretendía por el legislador era una desafectación por ley de esos terrenos como se ha defendido por parte de la doctrina⁸⁶⁵, así habría de haberse declarado en la propia Disposición, declarando innecesarios los terrenos en cuestión. No hay que olvidar que no cabe la desafectación tácita del DPMT, a tenor de lo dispuesto en los artículos 69 y 70 de la LPAP y constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la establecida en la STS de 21 de julio de 2011, Rec. 6303/2007⁸⁶⁶ que al efecto decía: «[...] *la Ley de Costas no conoce supuestos de desafectación automática, por lo que los terrenos deslindados como dominio público, aún habiendo perdido sus características naturales, seguirán siendo dominio público, ya que su desafectación (ex artículo 18 LC) debe ser expresa en todo caso y antes de proceder a ella habrán de practicarse los correspondiente deslindes [Sentencias de 28 de junio de 2010 (Casación 3821/2006), de 18 de marzo de 2008 (Casación 1384/2004), de 23 de enero de 2008 (Casación 874/2004) y de 19 de mayo de 2004 (Casación 648/2002)].* Por tanto, si no se realiza esa imprescindible desafectación expresa, los terrenos siguen siendo dominio público y no pueden ser transmitidos por la consabida regla o característica de su inalienabilidad ex art. 132 de la CE.

La Disposición comentada excluye del carácter demanial la superficie concreta que se señala en la planimetría, pero, «*no supone una exclusión ope legis del dominio público de las fincas incluidas en dicha superficie y su paralela atribución a los titulares registrales, pues en tales casos es necesario que los terrenos excluidos sean transmitidos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley*

⁸⁶³ *Ibidem*, p.36.

⁸⁶⁴ *Ibidem*, p. 38.

⁸⁶⁵ *Vide* M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.61.

⁸⁶⁶ *Vide* STS de 21 de julio de 2011, Rec. 6303/2007, Id Cendoj: 28079130052011100471.

33/2003»⁸⁶⁷. Hasta tal punto es así, que la DGRN ha considerado conforme a Derecho la calificación de suspensión realizada por el titular del Registro de la Propiedad de la inscripción de una finca registral que se halla en uno de los núcleos excluidos, toda vez que *«la eficacia sustantiva y registral de dicho pronunciamiento [la exclusión] está condicionada a la previa tramitación y aprobación del correspondiente expediente administrativo de desafectación, sin que la alegada pasividad de la Administración Pública responsable del ejercicio de dicha competencia pueda ser suplida por el registrador, prescindiendo de un acto administrativo formal y expreso de desafectación como requisito previo de inscripción»*⁸⁶⁸. Es decir, no hay una «efectividad inmediata de la exclusión», sino que la determinación de la Disposición es un paso previo para la posterior desafectación de los terrenos, tal y como interpretó la STC 233/2015 a la que más adelante referiré y que depuró constitucionalmente la norma.

La Exposición de Motivos de la LPUSL justificaba esta exclusión de núcleos de población del DPMT en que se trataba de *«otorgar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular: los terrenos sobre los que están edificadas, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas de 1988 y que las propias edificaciones residenciales son también anteriores a 1988; por último, y en conexión con lo anterior, se trata de áreas de viviendas históricamente consolidadas y altamente antropizadas, cuya situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988, debe ser resuelta por esta Ley»*.

En la tramitación parlamentaria de la Ley se criticaba por la oposición esta elección de determinados núcleos específicos (se añadieron dos más a los diez iniciales en

⁸⁶⁷ Vide Resolución de 26 de febrero de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Lepe a inscribir una escritura de compraventa con subrogación (BOE nº 67, 19 de marzo de 2015).

⁸⁶⁸ *Ibidem*, FD 7.

el trámite del Senado) refiriéndose a ellos como “paraísos antiambientales” que se creaban caprichosamente por el legislador⁸⁶⁹. Por el contrario el portavoz del Grupo Popular en el Senado se defendía señalando que *«la selección de los 12 núcleos no ha sido en absoluto caprichosa, son los que se han definido siguiendo los criterios técnicos y bajo premisas muy restrictivas. Son 12 terrenos de núcleos urbanos antropizados, es decir, habitados y consolidados desde antes de 1988. Todos están fuera de las riberas del mar y no hay razón para que sigan siendo dominio público marítimo-terrestre, porque son totalmente urbanos y no hay valores naturales que preservar»*⁸⁷⁰. En este sentido, en el debate del proyecto de ley en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso el ponente Sr. Hernando se refería así a los criterios para la elección de los núcleos excluidos: *«Primero, que fueran núcleos residenciales. Segundo, que fueran núcleos o conjuntos de edificaciones construidos con anterioridad a la Ley de 1988. Tercero, que los deslindes fueran también anteriores a 1988. No se ha excluido de la zona del dominio público marítimo-terrestre ningún espacio que se pudiera considerar demanio natural, esto es, ribera de mar por ser zona marítimo-terrestre o playa. Espacios, además, que desde hace mucho tiempo estuvieran fuertemente antropizados habiéndose producido una profunda transformación de su entorno. Zonas en las que resultara totalmente desproporcionada la inversión a realizar para la recuperación de las características naturales del dominio público marítimo-terrestre y, por último, terrenos en los que resultaran absolutamente innecesarias para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estos son los elementos que han llevado a incluir estos diez terrenos, que son muy concretos y muy precisos. Sé que ha habido algunas personas y algunos alcaldes que nos han pedido incluir otros municipios, u otras zonas de su municipio, pero en ellos, como sucedía por ejemplo con Aiguamolls, no se cumplían estos requisitos que hemos exigido para todos y cada uno de ellos»*.

⁸⁶⁹ Vide Diario de Sesiones del Senado, X Legislatura, nº 62, 24 de abril de 2013, p. 5145-5145: *«[...] una ley que introduce arbitrariedad y trato diferente para los ciudadanos, que crea núcleos excepcionados del cumplimiento de la ley, en lo que yo creo que se puede llamar paraísos antiambientales, lo mismo que hay paraísos fiscales; [...] el dedo caprichoso del señor Cañete decide dónde se crea ese paraíso antiambiental y dónde no, dónde hay que cumplir la ley en toda España y en qué núcleos privilegiados, pero en esos doce no»* (Propuesta de veto número 3, que defiende el senador socialista, señor Fidalgo).

⁸⁷⁰ *Ibidem*, p. 5147.

Es cierto que con esta medida se corrigen situaciones indeseables que se han producido merced a deslindes aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988 que incluyeron superficies en dominio público que, con el tiempo, adquirieron un grado de edificación y urbanización (de antropización) tal, que han perdido sus características naturales de DPMT. Pero también lo es que estas situaciones son un reflejo evidente de la dejación de funciones a lo largo del tiempo por parte de la Administración de Costas que ha permitido que, sobre terrenos deslindados como dominio público, se hayan desarrollado actuaciones edificatorias incompatibles con su carácter demanial.

Sin embargo, no hay razón que justifique la elección de esos núcleos determinados y no de otros, con el consiguiente agravio comparativo que puede producirse respecto de otros núcleos de población que se encuentren en situación parecida⁸⁷¹. Se criticó el hecho de que la norma se circunscriba solo a esos doce núcleos de población por conculcar el principio de igualdad⁸⁷². Existen núcleos de iguales o parecidas características como la Playa de Vera, Denia, Artola, Cullera, Playa de Piles, playa de Miramar, Playa de Bellreguar, Playa de Daimús, Rosas, Playa Lisa, Playa de Gandía, Es Trenc, Liencres, Playa de Xeraó, Playa de Tavernes, Calpe, etc⁸⁷³. Por tanto, hay que preguntarse si en el futuro podría llevarse a cabo el mismo procedimiento respecto de

⁸⁷¹ Vide BCGG, Senado, Diario de Sesiones, X Legislatura, nº 62, 24 de abril de 2013, p. 5155. Al respecto señalaba el Senador MALUQUER FERRER del Grupo Convergencia i Unió: «Tenemos cien núcleos en el litoral español; hemos solucionado el caso de doce, pero quedan algunos pendientes, y seguiremos trabajando para que se solucionen. En este caso, por ejemplo, podría mencionar el puerto de Aiguadols, en Sitges, y reivindicar que se solucione el d'Empuriabrava y Castell—Platja d'Haro, dos realidades muy preocupantes».

⁸⁷² *Ibidem*, p. 5139: «[...] el catedrático de la Universidad de Granada, Miguel Ángel Losada, auténtica eminencia en la materia que hoy es objeto de debate y discusión en este proyecto de ley, envió un informe al Ministerio de Fomento calificando lo que entonces era el borrador de la ley de [...] años; discriminatorio, ya que excluye determinados núcleos, frente a otros similares, abriendo la posibilidad de la reclamación por agravios comparativos» (Propuesta de veto número 1, del Grupo Parlamentario Mixto, presentada por la Senadora Capella). Vide también Estanislao ARANA GARCÍA y Asensio NAVARRO ORTEGA, «La Ley de Protección y Usos Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, septiembre-diciembre 2013, p.41.

⁸⁷³ Vide Estanislao ARANA GARCÍA y Asensio NAVARRO ORTEGA, «La Ley de Protección y Usos Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, septiembre-diciembre 2013, p.41.

otros núcleos de población que han quedado fuera del anexo si las condiciones objetivas concurren⁸⁷⁴. De hecho, ya ha habido solicitudes de Ayuntamientos como el de Lorca (Murcia) para la inclusión de las Puntas de Calnegre entre los núcleos excluidos, al entender que cumple los requisitos señalados en la modificación de la disposición adicional séptima y en el Anexo I de la LPUSL que modifica la Ley de Costas⁸⁷⁵.

Por último, la Disposición aquí estudiada establece que se determinará el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio a través del cual deba efectuarse dicha transmisión mediante Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Ese procedimiento de identificación no variará mucho, supongo, del establecido para la determinación de propietarios a efectos de la realización de los deslindes y, en cualquier caso, deberá contar con la debida información pública y trámite de audiencia necesarios. Los problemas que pueden presentarse a la hora de la determinación de los ocupantes también pueden ser variados en función de su situación legal: titulares de concesiones ya compensatorias ya otorgadas, titulares registrales amparados por el art. 34 de la LH en un deslinde posterior a la LC, o anterior pero que el Estado no ejerció la acción reivindicatoria, ocupantes sin título, que sea otra Administración Pública la que ocupe el inmueble o, simplemente, que se trate de inmuebles libres de ocupantes⁸⁷⁶. La Disposición no diferencia si la ocupación de los terrenos lo fue de forma legal o ilegal, ya que se limita a decir que los terrenos

⁸⁷⁴ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 16.

⁸⁷⁵ Vide Acta del Pleno del Ayuntamiento de Lorca (Murcia) de 30 de noviembre de 2015: «1º.- Tomar en conocimiento y ratificar el escrito efectuado por el Sr. Alcalde dirigido a la Demarcación de Costas de la Región de Murcia. 2º.- Que se proceda al estudio y toma en consideración de la posibilidad de instar la Revisión de Oficio de la Orden Ministerial de 11 de Agosto de 2005, declarándose su nulidad de pleno derecho. 3º.- Instar al Gobierno de España, para que se proceda a iniciar la tramitación de una modificación de la Disposición Adicional 7ª y en el Anexo I de la Ley 2/2013 que modifica la Ley de Costas, para incluir al Poblado de Puntas de Calnegre entre los núcleos excluidos del Dominio Público Marítimo-Terrestre, al cumplir todos los requisitos exigidos. 4º.- Solicitar la suspensión cualquier tipo de actuaciones encaminadas a ejecutar y desarrollar el deslinde actual que, en su caso, se pudieran iniciar durante la tramitación de ambas iniciativas. 5º.- Notificar estos Acuerdos a la Asociación de vecinos de Puntas de Calnegre y a la Plataforma de Afectados. 6º.- Notificar estos acuerdos al Ministerio de Agricultura, Agua y Medio Ambiente y al Jefe de la Demarcación de Costas de Murcia».

⁸⁷⁶ Vide Mª del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.65.

“podrán ser transmitidos a sus ocupantes” lo cual planteará también muchos problemas de orden jurídico y de legitimación para adquirir.

La Orden conjunta no acaba de llegar para estos núcleos excluidos y, transcurrido ya bastante tiempo desde la depuración constitucional de esta Disposición mediante las STC 233/2015 y STC 57/2016, la inseguridad jurídica que sufren muchos de los ocupantes de estos inmuebles empieza a ser importante⁸⁷⁷. Pues, mientras no se desafecten de forma expresa estos inmuebles, su situación seguirá siendo la de bienes de carácter demanial (aunque con vocación de patrimoniales), con los problemas - para los ocupantes- inherentes a dicha condición a la hora de realizar cualquier obra o actuación.

La singularidad de la LPUSL relativa a la exclusión de determinados núcleos de población (los establecidos en el Anexo LPUSL) mediante deslinde y desafectación *ex lege*, para su enajenación a favor de los ocupantes a través de un procedimiento singular⁸⁷⁸, fue inicialmente también objeto de mucha controversia. Y huelga decir que esta exclusión de núcleos fue oportunamente recurrida ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad nº 5012-2013, en el que recayó la STC 233/2015, de 5 de noviembre (Fundamento Jurídico 14).

Para los recurrentes, la Disposición Adicional Séptima de la LPUSL y, por conexión, el correspondiente Anexo *«infringen la directa determinación constitucional del dominio público marítimo-terrestre por géneros completos de bienes según sus características físicas, que impide cualquier operación de exclusión de cualesquiera bienes que presenten tales características, aun cuando hayan sido alterados por hechos o actos del hombre»*. Lo que hace la disposición impugnada es una desafectación de bienes demaniales por la sola voluntad del legislador ordinario.

⁸⁷⁷ Vide Noticia publicada en <https://www.elpalo.org>: «*Todos los grupos apoyaron ayer una moción del PP en la que se acuerda instar al Gobierno central a que proceda, «a la mayor brevedad», a aprobar una orden conjunta de los Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de Hacienda, prevista en la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas, ultimando la tramitación iniciada en noviembre de 2015, «para que los vecinos y vecinas de las casas de El Palo y Pedregalejo puedan regularizar sus viviendas»*».

⁸⁷⁸ Vide Andrés M. GONZALEZ SANFIEL, «Los núcleos singularmente excluidos del dominio del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones sobre la desafectación», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016, p.577.

Igualmente tachaban al precepto de infringir *«asimismo el art. 14 CE, en relación con la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y del derecho de todos al disfrute de los recursos naturales demaniales a la que está obligado el legislador estatal ex arts. 45, 53.3 y 149.1.1 CE»*.

Por último, los recurrentes se referían a que *«previsión de la transmisión directa de terrenos pertenecientes al demanio natural, un procedimiento de enajenación que en la legislación general del patrimonio es excepcional, supone la infracción del art. 24.1 CE, en tanto que excluye la posibilidad de cuestionar la decisión de transmisión en vía administrativa y contencioso-administrativa»*.

Por su parte, el Abogado del Estado defendía que la Disposición Adicional Séptima y el Anexo de la LPUSL que *«la acreditación de la concurrencia de los requisitos que se deducen de la exposición de motivos en los núcleos de población excluidos se especifica en el informe»* que adjuntaba a sus alegaciones y que el *«art. 18 LC prevé un procedimiento administrativo de desafectación respecto de los terrenos que hayan perdido las características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre. Ello prueba que la protección constitucional del dominio público marítimo-terrestre no garantiza, como es lógico, su inmutabilidad física, siendo constitucionalmente posible su exclusión de ese concepto»*.

A todo ello, el TC en la sentencia declara que, *«en atención al principio de conservación de la ley, antes de declarar su inconstitucionalidad, han de apurarse todas las posibilidades de interpretación de las que hayan sido impugnadas para encontrar alguna que se ajuste a la Constitución (por todas, STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 7). En tal inexcusable operación es posible constatar que la pretensión deducida por la parte demandante se apoya en una interpretación de la disposición adicional séptima que no es la única que cabe de dicha norma»*. En tal sentido, el TC parte de una doble constatación: *«de un lado, el art. 132.2 CE dispone que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, los que reúnan las características físicas que los califiquen como zona marítimo-terrestre o playa, y, de otro, los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad que han de presidir la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público según el art. 132.1 CE no impiden, como el mismo precepto admite, su desafectación»*.

Según estas premisas básicas el Tribunal recuerda que el art. 4.5 LC establece que pertenecen al DPMT *«los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales, pero en estos casos queda a salvo la posibilidad de acordar su desafectación, previa instrucción de un expediente en el que, tras recabar informe del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados, se declare que dichos terrenos no resultan ya necesarios para la protección o utilización de dicho demanio, tal como establece el art. 18 LC»*. Dicho expediente *«comienza, como es obvio, con la identificación de los bienes calificados como dominio público natural en algún deslinde anterior y termina, previa acreditación, no solo de que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre, en cuya virtud fueron deslindados como dominio público, sino también de que resultan en este momento innecesarios para la protección o utilización de dicho demanio, con una resolución que es susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa»*.

La sentencia procede, a continuación, a interpretar constitucionalmente la Disposición Adicional Séptima señalando que ésta *«permite considerar que sus consecuencias jurídicas no se extienden a la regulación del completo régimen jurídico que deriva de que los núcleos de población enumerados en el anexo de la Ley han perdido las características naturales que determinaron su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslindes anteriores. Por el contrario, su virtualidad radica en la identificación, ope legis, de unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural, excluyéndose la necesidad de esa justificación, que según su propio apartado 4 no implica la efectividad inmediata de la exclusión, siendo solo el presupuesto para la iniciación del expediente que, en su caso, puede terminar con su desafectación»*. Continúa señalando el TC que el art. 18.2 LC dispone que *«tal desafectación deberá ser expresa y, antes de proceder a ella, habrán de practicarse los correspondientes deslindes, que según el art. 26.1 del Reglamento de costas de 2014 deben especificar los planos que se aprueban, que han de permitir georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel, además de hacer constar la geolocalización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes»*. La aplicación de todos estos requisitos a cada caso concreto no está

excluida por la disposición impugnada pues «*constituyen una exigencia previa e imprescindible para que la situación jurídica registral tanto de los bienes de dominio público como de las fincas colindantes no perturbe la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE*». Y de igual modo «*la identificación ope legis de los terrenos que han perdido sus características naturales no se extiende a excluir la verificación, en cada caso, de que dicha pérdida determina también que ya no son necesarios para la protección o utilización del dominio público, según lo previsto en el art. 17 LC, que exige la previa declaración de innecesariedad. Todas estas operaciones, lógicamente, requieren la adopción de las correspondientes resoluciones administrativas, siempre susceptibles como ya hemos dicho de control en vía jurisdiccional, como impone el art. 106.1 CE*».

Es cierto que esto último que señala el TC es así, y que se precisa de determinados actos administrativos para materializar la desafectación y posterior enajenación y que dichos actos son susceptibles de control por la jurisdicción ordinaria. Pero no se puede predicar lo mismo de la identificación de los concretos núcleos de población por la propia Ley. Es decir, se trata de una ley-acto: «*la ley asume el contenido típico de un acto administrativo, dado que tanto la desafectación como el deslinde en términos generales y normales se llevan a cabo por esta vía y no en la forma excepcional utilizada*»⁸⁷⁹.

1.3.4. Urbanizaciones marítimo-terrestres.

Me he referido en el Capítulo II de esta tesis a las urbanizaciones marítimo-terrestres (marinas interiores) como una especialidad de las denominadas *marinas* por lo que me remito en parte a dicho capítulo. La calificación de marinas ha sido la que tradicionalmente se ha utilizado en nuestra legislación y venía referida al «*núcleo residencial con accesos navegables al que se dota de obras e instalaciones adecuadas para dar servicio a embarcaciones deportivas y de recreo*»⁸⁸⁰.

⁸⁷⁹ *Ibidem*, p. 583.

⁸⁸⁰ *Vide* María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco

La LPUSL, en su art. 41, introdujo una nueva Disposición Adicional Decima a la LC, cuyo apartado primero tiene el siguiente texto:

«Son urbanizaciones marítimo-terrestres los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados».

A lo que se añade en el apartado tercero:

«3. La realización de las obras para construir los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que dan lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se hagan sensible el efecto de las mareas de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectadas por la servidumbre de protección, producirán los siguientes efectos:

a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco se incorporarán al dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado.

b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia. No se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados.

PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.818. La autora realiza en ese trabajo un estudio muy completo y preciso de las marinas en su consideración como puertos deportivos, su régimen jurídico desde el punto de vista de la legislación autonómica, la zona de servicio, dominio público portuario, servidumbres, etc. *Vide* también María ZAMBONINO PULITO, «El nuevo marco de los Puertos deportivos: el régimen de las concesiones», en *Revista andaluza de administración pública*, 77, 2010; María ZAMBONINO PULITO, «Las marinas en la reforma de la Ley de Costas», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013 y María ZAMBONINO PULITO, *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Valencia, Universidad de Cádiz, 1997.

c) El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente»

Como puede observarse, con esta Disposición Adicional Décima se produce otra desafectación de terrenos del DPMT, pues a diferencia de lo que ocurría con anterioridad, se excluyen del mismo *«los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado»*, así como *«los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado»*.

Ligada a esta exclusión o desafectación, y como efecto de ella, se encuentra la Disposición Adicional Sexta de la LPUSL que prevé el reintegro a los propietarios de esos terrenos excluidos de la siguiente forma: *«Las personas que, a la entrada en vigor de esta Ley, sean titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres, que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la misma, serán reintegrados en el dominio de dichos bienes, una vez sean revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda»*.

El Preámbulo de la LPUSL justifica esta regulación de las urbanizaciones marítimo-terrestres, única y exclusivamente, en lo siguiente: *«Se ha regulado, desde la perspectiva del dominio público marítimo-terrestre, el régimen de las urbanizaciones marítimo-terrestres, garantizando que los canales navegables sean dominio público y que el instrumento de ordenación territorial o urbanística prevea, a través de viales, el tránsito y el acceso a los canales»*. Es decir, se obvia la circunstancia determinante de la exclusión del DPMT de determinados inmuebles: los colindantes con la vivienda y retranqueados destinados a estacionamiento náutico individual y privado y los colindantes con el canal navegable e inundados ex profeso para su destino de estacionamiento náutico colectivo y privado.

Este régimen no es una novedad⁸⁸¹ ya que en muchas urbanizaciones marinas se otorgó en su día concesión con arreglo a la Ley de Costas de 1969 e incluso se legalizaron algunas⁸⁸². Lo que sí es una novedad son las exclusiones expresas de terrenos a las que antes he hecho referencia, pues la LC 1988 en su art. 4.3 declaraba que pertenecen al DPMT los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa. Mientras que el RGLC 1989 en su artículo 43.6 indicaba que la realización de obras, tales como urbanizaciones marítimo-terrestres (aquí sí se las nombraba de forma expresa), que den origen a la invasión por el mar hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, de terrenos que con anterioridad a dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre ni estén afectados por la servidumbre de protección producirá una serie de efectos, entre ellos la incorporación al dominio público marítimo-terrestre del terreno inundado. La situación cambia ahora como vemos, produciéndose una reducción del DPMT y una inaplicación de la servidumbre de protección en torno a los espacios inundados.

La nueva Disposición Adicional Decima de la LC se completa con su apartado cuarto que establece que los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas; derecho que está vinculado a la propiedad de la vivienda y que solo será transmisible junto a ella. Es decir, que ese derecho de uso de los amarres constituye un «*ius ob*

⁸⁸¹ Vide Julio V. GONZALEZ GARCÍA, «Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas», *Revista de urbanismo y edificación*, 26, 2012, p. 63.

⁸⁸² La urbanización marítimo-terrestre de Empuriabrava, T. M. de Castello D'Empuries (Girona), se legalizó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1980 que dispuso: «I.- Legalizar las obras realizadas y autorizar la explotación de la "MARINA DE AMPURIABRAVA", en el t.m. de Castelló de Ampurias (Girona), con aplicación de la Ley 55/1996, sobre Puertos Deportivos, y propuestas por el conjunto de las unidades siguientes: a) Diques de abrigo y canal de entrada desde el mar, ubicados en el dominio público. b) Dársenas para atraque de embarcaciones deportivas y de recreo, una en la parte interior del canal de entrada y otras (cuatro) dársenas en canales interiores, con su zona de servicio en tierra claramente definida. c) Todos los canales interiores, con sus aguas y cajeros, tienen el carácter de dominio público, y, por ello, los terrenos colindantes están sujetos, en cuanto sea posible por las construcciones realizadas, a la servidumbre de vigilancia impuesta por la Ley de Costas. II.- Modificar la O.M. de 29.11.68 que autorizó la apertura del canal de entrada o comunicación en el mar y ocupación de dominio público en la playa, en el sentido de integrar en la de legalización y autorización que ahora se otorga las obras correspondientes a los diques exteriores de abrigo y canal de entrada, dejando sin efecto en cuanto a ello la O.M. primeramente citada, por lo que el condicionando y prescripciones correspondientes ya no serán de aplicación a las mismas, y si por el contrario lo que ahora se prescribe para esta legalización, aunque manteniéndose el mismo valor de los cánones a satisfacer. III.- Facultar al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para aprobar todas las incidencias de obras y modificaciones de las mismas y de aquellas obras nuevas que no constituyan, a juicio de dicho departamento, variación sensible de la ocupación del dominio público o de la finalidad de las obras autorizadas».

rem», es decir, que el derecho de uso de los amarres está necesariamente vinculado al derecho de propiedad de las viviendas. De ahí que no se permita la transmisión de ese derecho de uso del amarre de forma independiente respecto de la propiedad de la vivienda frente a la que se sitúa. La regulación de este derecho de uso de los amarres por parte del legislador se calificó como una invasión del estado en las competencias autonómicas en materia de puertos. Sin embargo, el TC en STC 28/2016, de 18 de febrero concluyó con la constitucionalidad de esta vinculación señalando que «[...] es de apreciar que la norma regula un derecho privativo sobre un bien demanial, pues se trata de viviendas contiguas a los canales navegables y éstos son de dominio público (art. 4 LC), derecho que, por tanto, deriva directamente de la previsión legal, lo que es constitucionalmente posible, dado que al Estado, corresponden en cuanto que titular del demanio, las facultades normativas para establecer su régimen de ocupación, sin perjuicio de las competencias sectoriales autonómicas que se ejerzan sobre dicho demanio, que, en todo caso, conserva la calificación de dominio público estatal. Por tanto, esas facultades que al Estado corresponden en cuanto titular del dominio que le habilitan para establecer normativamente su régimen de uso, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal (STC 34/2014, FJ 3), lo que ha de llevarnos a descartar la impugnación». No obstante, se ha criticado la vinculación del amarre a las viviendas, señalando que se podrían haber establecidos otros mecanismos distintos de esta traslación de la titularidad dominical del amarre y que solo lo vinculen mediante el otorgamiento de usos privativos⁸⁸³. Esto último es lo que hace la Ley de Puertos de Cataluña que, en su art. 97, dentro del Libro III destinado a las marinas interiores, dispone que «Los amarres pueden ser de uso privativo, vinculados o no a una parcela colindante, o de uso público tarifado»⁸⁸⁴.

⁸⁸³ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.835.

⁸⁸⁴ Vide Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña. En el mismo sentido, el Decreto 17/2005, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Marinas Interiores de Cataluña, establece en su art.27: «Tipos de amarres Los amarres de las marinas interiores pueden ser de uso público tarifado, sujetos al cumplimiento de las normas establecidas en la legislación portuaria para las embarcaciones deportivas en tráfico, o de uso privado, vinculados o no a una parcela confrontante de la urbanización marítimo-terrestre».

Por su parte, el RGLC 2014 en su Disposición Adicional Segunda, apartado 2, de desarrollo del apartado 1 de la Disposición Adicional Décima de la LC, establece que *«el sistema viario deberá estar constituido por un canal principal y una serie de al menos seis canales secundarios. A estos efectos, se considerará canal cuando dé acceso a estacionamientos náuticos individuales o colectivos de la misma urbanización»*. Es decir, enmarca la condición de urbanizaciones marítimo-terrestres, considerando sólo como tales a las que dispongan de estos canales secundarios, diferenciándolas de las “marinas menores”⁸⁸⁵ que se rigen por el régimen general del art.44.6 del RGLC 2014 (régimen que no varía respecto del contenido antes en el art. 43.6 del RGLC 1989).

Respecto a la exclusión del DPMT de los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda, el RGLC 2014 disponía en su Disposición Adicional Segunda, apartado 9.a), que debería ser el propietario colindante quien acreditara la existencia de título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad a fecha 29 de julio de 1988, es decir, a la fecha de entrada en vigor LC 1988. Sin embargo, tal previsión fue anulada por el Tribunal Supremo⁸⁸⁶ sobre la base de que con ella se vulneraban los principios de legalidad y jerarquía normativa ya que no existe una habilitación legal específica por lo que el Reglamento se había extralimitado: *«[...] la norma reglamentaria impugnada exige, para la recuperación o reintegración de los bienes de referencia, que la inscripción registral de los mismos bienes ---que por aplicación de la DA10.4.a) de la Ley de Costas de 1988 , introducida en 2013, dejan de pertenecer al dominio público marítimo terrestre, esto es, los estacionamientos náuticos--- existiera en el momento de la entrada en vigor de la Ley de 1988, y no en el momento de la entrada en vigor de la Ley de 2013.[...] La habilitación contenida en la Disposición Final Cuarta de la Ley de 2013 para proceder a la revisión del Reglamento de Costas de 1989 , y para poder dictar "las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley" debe considerarse como una habilitación legal genérica que no autoriza a exigir la retroactividad expresada (de 1988) a las inscripciones registrales*

⁸⁸⁵ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.826. A esta marinas, diferentes de las urbanizaciones marítimo-terrestres, Zambonino las denomina marinas “menores”.

⁸⁸⁶ Vide STS de 8 de septiembre de 2016, Rec. 947/2014, Id Cendoj: 28079130052016100387.

de los bienes, que por aplicación de la Ley de 2013, dejan de pertenecer al dominio público marítimo terrestre. Resulta, además, dudoso que una norma reglamentaria se introduzca, con aparente intento de eficacia retroactiva, en el ámbito privado del Registro de la Propiedad, que, por otra parte, no es el único instrumento legal para proceder a la acreditación del derecho de propiedad».

Las obras para la construcción de los canales navegables y los estacionamientos náuticos precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y, en ningún caso, afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente (Disposición Adicional Decima, 5). A este respecto, ZAMBONIO PULITO afirma que, teniendo en cuenta que las marinas se enmarcan dentro del concepto más amplio de puerto deportivo, la competencia para el otorgamiento de dicho título administrativo será de la Comunidad Autónoma correspondiente. El correspondiente Proyecto deberá contar con informe favorable de la Administración del Estado, trámite que llevara consigo, según el art. 49 de la LC, la puesta a disposición de la CA del DPMT necesario para la construcción de la marina y sin que sea necesaria una concesión administrativa de dominio público⁸⁸⁷. En este sentido, el RGLC 2014 dispone en su Disposición Adicional Segunda que a los proyectos de urbanizaciones marítimo-terrestres les será íntegramente de aplicación lo establecido en los artículos 85 y siguientes de dicho Reglamento. Es decir, el régimen de tramitación y aprobación de los proyectos y obras que impliquen la ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre. Todo lo cual suscita dudas pues con ello se incumple el régimen reservado a la figura de la adscripción del DPMT y, por tanto, se invade la competencia de las CCAA respecto a la aprobación del correspondiente proyecto. No hay que olvidar que las urbanizaciones marítimo-terrestres participan de la naturaleza de puertos deportivos como todas las marinas en general.

La Disposición Adicional Segunda, apartado 9.b) del Reglamento establecía una presunción iuris tantum consistente en que se presumía que las construcciones existentes a la entrada en vigor del Reglamento contaban con título administrativo necesario

⁸⁸⁷ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, pp.831-832.

para la realización de las obras de construcción de los canales navegables de la urbanización. Esta presunción vulneraba el principio de reserva de ley en materia de presunciones establecido en el artículo 385 de la LEC, en relación con la doctrina establecida por el TS (STS de 12 de febrero de 2002), de tal manera que la STS de 8 de septiembre de 2016, Rec. 947/2014, ya citada, concluyó que esta presunción no puede ser establecida en una norma reglamentaria⁸⁸⁸ y anuló este apartado 9.b).

En las urbanizaciones marítimo-terrestres el régimen de aplicación de las servidumbres de protección y de tránsito será el siguiente: la servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia y no se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados (D.A. Décima de la LC y D.A. Segunda del GLC 2014). Lógicamente, la eliminación de la servidumbre de tránsito se refiere a los terrenos colindantes con el DPMT que se crea por la invasión del mar o de las aguas de los ríos una vez realizados los canales, siempre que con anterioridad a las obras no fueran de dominio público; por lo que, si con anterioridad eran DPMT la servidumbre de tránsito sí se aplicará. Esta inaplicación de la servidumbre de tránsito es una novedad de la LPUSL que la Disposición Adicional Segunda del RGLC 2014, apartado 5, pretende “suplir” mediante el establecimiento de una serie de garantías de protección a través del instrumento de ordenación territorial o urbanística con que cuente la urbanización que deberá garantizar la existencia de un acceso público a los canales al menos cada 100 metros, con una anchura mínima de 3 metros y con la existencia de un tránsito peatonal y rodado, paralelo al canal, en una anchura no inferior a 3 metros colindantes con la lámina de agua. Sobre esta obligación de previsión en el instrumento urbanístico que regule la urbanización marítimo-terrestre se ha dicho que no es el legislador autonómico quien debe garantizar el tránsito sino el

⁸⁸⁸ Vide STS de 8 de septiembre de 2016, Rec. 947/2014, Id Cendoj: 28079130052016100387, F.J. Séptimo: «Pues bien, lo que la norma establece es la presunción de la existencia del título administrativo de referencia "para las construcciones existentes a la entrada en vigor de este Reglamento". Sin embargo, tal presunción no puede ser establecida en una norma reglamentaria como la impugnada, produciéndose, pues, la vulneración del artículo 385 de la LEC que regula las "presunciones legales"; hasta en tres ocasiones el precepto hace referencia al rango de "ley" para el establecimiento de las mismas, dada la excepcionalidad que suponen en relación con el régimen general --- en este caso--- de obtención de la autorización administrativa correspondiente para la realización de obras, aun en el dominio público marítimo terrestre, sin que pueda aceptarse la interpretación de que el citado término "ley" es utilizado en sentido general. La propia sistemática del precepto, su concreta denominación, y la reiteración del término y de la exigencia "legal" no nos dejan lugar a dudas».

estatal y que, con esta supresión del tránsito, lo que se hace es eliminar una servidumbre para establecer una limitación a los terrenos colindantes «*que tiende a garantizar idénticos derechos que los que garantizar la servidumbre de protección regulada en el art. 27 LC, aunque afecta a una franja más limitada (tres metros y no seis)*»⁸⁸⁹.

La nueva configuración de las urbanizaciones marítimo-terrestres será de aplicación hacia el futuro pero también con carácter retroactivo puesto que la Disposición Adicional segunda de la LPUSL establece que la Administración General del Estado deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de dicha Ley, de tal manera que los terrenos que, a partir de la revisión del deslinde, dejen de formar parte del DPMT, se reintegrarán a sus titulares (Disposición Adicional Sexta de la LPUSL).



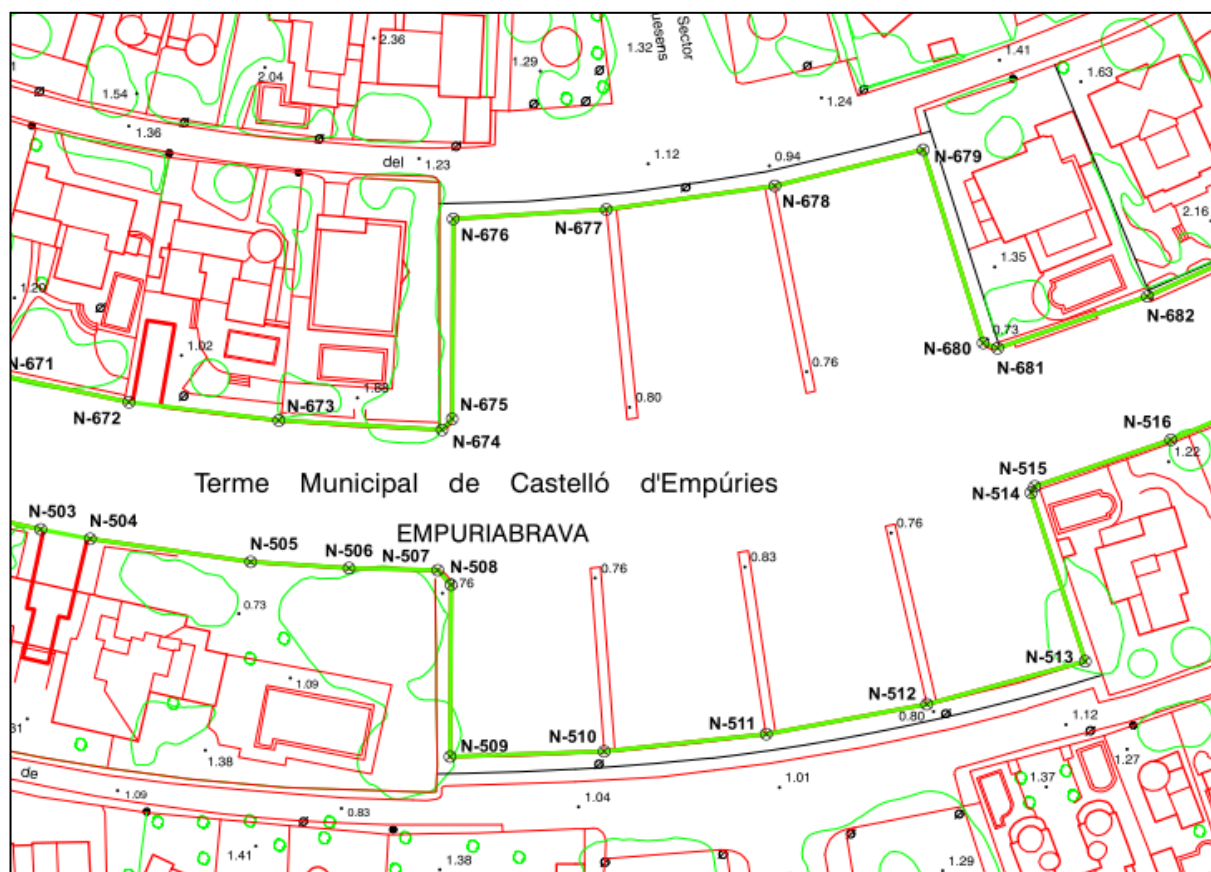
Marina de Empuriabrava, T.M. de Castelló D'Empúries, Girona. Proyecto de deslinde y amojonamiento de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de unos treinta y cuatro (34) km de la Urbanización Marítimo-Terrestre de Empuriabrava, en el T.M. de Castelló D'Empúries (Girona). REF: DES01/18/17/0001. Fuente: <https://www.miteco.gob.es>.

⁸⁸⁹ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.838.

En el caso de tramo de la urbanización marítimo-terrestre de Empuriabrava, en el T.M. de Castelló D'Empuries (Girona), con 23 kilómetros de canales navegables, el nuevo deslinde se incoó en fecha 12 de junio de 2018, habiéndose celebrado el acto de apeo el 6 de mayo de 2019. En este tramo se había realizado un deslinde con anterioridad que fue aprobado por Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010, habiendo sido anulada dicha Orden por caducidad del expediente mediante SAN de 16 de mayo de 2013, Rec. 207/2011, posteriormente confirmada por STS de 15 de abril de 2015, Rec. Casación 2258/2013⁸⁹⁰.

En el Proyecto de Deslinde en tramitación de Empuriabrava se justifica la incoación del expediente en que, tras la caducidad dictaminada por sentencia firme del Tribunal Supremo y la consecuente ejecución de sentencia por resolución de la Dirección General de fecha de 3 de septiembre de 2015, y tras la aprobación de la LPUSL, que modifica parcialmente la definición del DPMT en las urbanizaciones marítimo-terrestres, se hace necesario la tramitación de una nueva delimitación de DPMT. del correspondiente expediente de deslinde para la urbanización marítimo-terrestre de Empuriabrava. Respecto al posible reintegro de terrenos a su anteriores titulares, en la contestación a las alegaciones de dicho Proyecto se hace constar que el reintegro no procede en este caso, puesto que *«el deslinde anterior de dicha urbanización aprobado por O.M. 23 de diciembre de 2010, realizado en aplicación de la entonces vigente Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas fue anulado por sentencia firme de la Audiencia Nacional de fecha 16 de mayo de 2013, y no existe en el Registro de la Propiedad certificación de dominio y cargas de finca alguna afectada por el deslinde, ni en consecuencia, de haber sido incorporadas, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o de resultar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección o tránsito definida según O.M. de 23/12/2010, posteriormente anulado. En conclusión, no constan anotaciones preventivas ni inscripciones en el Registro de la Propiedad de parcelas de las urbanizaciones marítimo-terrestres que fueran de propiedad privada y que actualmente formen parte del dominio público marítimo-terrestre, y, en consecuencia, no procede reintegro alguno de los terrenos en dicha urbanización»*.

⁸⁹⁰ Vide STS de 15 de abril de 2015, Rec. Casación 2258/2013, Id Cendoj: 28079130052015100153.



Marina de Empuriabrava, T.M. de Castelló D'Empuries, Girona. Proyecto de deslinde y amojonamiento de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de unos treinta y cuatro (34) km de la Urbanización Marítimo-Terrestre de Empuriabrava, en el T.M. de Castelló D'Empúries (Girona). REF: DES01/18/17/0001. Fuente: <https://www.miteco.gob.es>.

Por último, la ordenación de las urbanizaciones marítimo-terrestres tiene que llevarse a cabo por un instrumento de ordenación territorial o urbanística que debe respetar todo cuanto se prescribe y que he comentado hasta el momento (acceso público a los canales cada 100 metros, tránsito peatonal y rodado, paralelo al canal, de no menos de 3 metros colindantes con la lámina de agua, etc.). Sin embargo, esta obligatoriedad del instrumento urbanístico parece una obviedad puesto que las urbanizaciones marítimo-terrestres, como cualquier urbanización, deben contar un instrumento de ordenación urbanístico, instrumento que, en cualquier caso, no puede ordenar la zona de servicio del puerto que, a su vez, deberá contar con un plan especial⁸⁹¹.

⁸⁹¹ Vide la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, art. 12: «Planes especiales de ordenación de los puertos. 1. El sistema general de cada puerto se desarrollará urbanísticamente mediante un plan especial de ordenación que redactará la

Debo concluir que la nueva delimitación de las urbanizaciones marítimo-terrestres, con la exclusión del DPMT de los estacionamientos náuticos individuales o comúnmente denominados “garajes privados”, resulta arbitraria y constituye un paso más hacia la reducción del dominio público sin causa justificada. La resolución de problemas del pasado en una zona concreta mediante una norma ad hoc no puede servir de justificación para una privatización más de inmuebles situados en el litoral.

En el recurso de inconstitucionalidad 5012-2013 (STC 233/2015, de 5 de noviembre) se impugnó el art 1.41 de la LPUSL, que introduce una nueva Disposición Adicional Décima de la LC, al objeto de regular las urbanizaciones marítimo-terrestres, y, por conexión, se impugnó la Disposición Adicional Sexta de la LPUSL, que prevé el reintegro del dominio de los terrenos de estas urbanizaciones que pierdan su condición demanial a los titulares que los tuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad.

Los recurrentes consideraban que se trataba de una infracción del art. 132 CE pues «*la alteración del ecosistema y de la mutación demanial por mano del hombre, así*

Agencia y que formulará la Consejería competente en materia de urbanismo, por su carácter supra-municipal, a propuesta de aquella. El Plan Especial de Ordenación del Puerto se tramitará y aprobará de acuerdo con la normativa urbanística de aplicación, debiendo garantizarse la participación de la Agencia en esta tramitación.2. El Plan de Usos de los Espacios Portuarios deberá estar aprobado con anterioridad al Plan Especial de Ordenación del Puerto, debiendo ajustarse este a las determinaciones del citado Plan de Usos.3. El Plan Especial recogerá la ordenación integral del puerto y las determinaciones necesarias que garanticen la integración de este sistema general en la ordenación urbanística del municipio, conforme a las previsiones del proyecto aprobado y del Plan de Usos de los Espacios Portuarios o de la concesión de obra pública, con criterios de flexibilidad que, teniendo en cuenta las particularidades de la gestión portuaria, hagan posible su adecuación a los cambios que coyunturalmente procedan. Además, debe contener las determinaciones exigibles conforme a la normativa urbanística y especialmente las siguientes: a) La ordenación de las actuaciones de integración puerto-ciudad. b) Los parámetros urbanísticos, tales como la altura máxima, volumen de la edificación, tipología, ocupación máxima de la parcela, condiciones y características de las edificaciones y construcciones. c) Los supuestos de modificación y revisión del Plan Especial». Vide también la Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria, art.16: «Ordenación urbanística de los puertos. 1. Los planes generales de ordenación urbana deberán incluir entre sus previsiones las necesarias para regular la zona de servicio, sin que sus determinaciones impidan el ejercicio de las competencias de explotación portuaria. En los supuestos en que se desarrollen actividades comerciales o industriales en la zona de servicio, el planeamiento general deberá desarrollarse a través de un plan especial de ordenación. 2. La calificación urbanística por el planeamiento general de los terrenos incluidos en la zona de servicio deberá ser acorde con la finalidad de la explotación portuaria, sin que pueda introducir calificaciones que menoscaben o impidan las operaciones de tráfico portuario».

como la exclusión de los estacionamientos náuticos, son contrarios a la directa demanialización constitucional».

Se argumentaba que la Disposición Adicional Sexta «legaliza» indebidamente urbanizaciones que materialmente son marítimo-terrestres y que, sin embargo, por ser anteriores a la entrada en vigor de la reforma, han debido ejecutarse en flagrante ilegalidad o aceptando expresamente las condiciones legales. Por otro lado, el reintegro de los bienes que se dicen inscritos en el Registro, a pesar de que dichos bienes han sido deslindados o han debido serlo como dominio público tampoco era constitucional pues ese reintegro se ordena *«una vez sean revisados los correspondientes deslindes»*, de acuerdo con la Disposición Adicional Segunda. El reintegro de la propiedad en el supuesto de legalización de urbanizaciones preexistentes, resulta indebidamente retroactivo al aplicarse a situaciones jurídicas individualizadas perfeccionadas y consumadas antes de su entrada en vigor. El reintegro comporta una indebida disposición de mera liberalidad de bienes demaniales, incongruente con el art. 4.5 LC, conforme al cual dichos bienes, aunque queden fuera del dominio natural, permanecen indisponibles, salvo por desafectación aquí no prevista.

El TC, sin embargo, en la STC 233/2015, de 5 de noviembre (Fundamento Jurídico 9), se remite al fundamento jurídico 3 b) que analizó la problemática de los terrenos inundados artificial y controladamente, y dijo que solo los terrenos naturalmente inundables forman parte del dominio público preservado por el art. 132.2 CE. En el caso de las urbanizaciones marítimo-terrestres, señala la sentencia que *«el elemento decisivo para desestimar el vicio de inconstitucionalidad denunciado radica en que estas urbanizaciones no se ubican en la franja demanial preservada por el citado precepto constitucional, sino que se caracterizan por conformarse a partir de la inundación artificial de terrenos privados, regulándose las obras de construcción de canales navegables en terrenos que, previamente, no fueran de dominio público marítimo-terrestre, ni estuvieran afectadas por la servidumbre de protección (apartados 1 y 3 de la disposición adicional décima)».*

El TC hace referencia, a continuación, a la STC 149/1991, que, respecto a los bienes incluidos en el dominio público, no por decisión constitucional, sino en virtud de la facultad concedida al legislador para determinar qué otras categorías de bienes integran el dominio público, ya señaló que *«[a]unque esa facultad no aparece acompañada,*

en el art. 132.2 que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas» [fundamento jurídico 2 B)].

La sentencia parte de considerar que el legislador de 2013 ha optado por delimitar el dominio público de configuración legal en estas urbanizaciones marítimo-terrestres en los términos que figuran en el apartado 3 a) de la disposición adicional décima LC, «*incorporando al dominio público los terrenos que, siendo de titularidad privada, quedaran inundados, a excepción de los destinados a estacionamiento náutico individual y privado, excepción ésta que constituye la principal novedad respecto de la regulación contenida en su momento en el art. 43.6 del Reglamento de la Ley de costas de 1989. Se trata por tanto de una regulación que preserva en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados que, por su condición de canales navegables, presentan una necesaria continuidad física con el dominio público preservado por el art. 132.2 CE al quedar en comunicación permanente con la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, lo que los hace sensibles a los fenómenos naturales propios de la dinámica litoral. La limitada excepción de los estacionamientos náuticos no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina*».

Respecto al apartado 2 que exige que las urbanizaciones marítimo-terrestres «*cuenten con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en dicha disposición y en sus normas de desarrollo*», el TC considera que esto no implica «*una indebida traslación de la decisión a la Administración urbanística autonómica, sino que es reflejo de la concurrencia de potestades estatal y autonómica, «sino que es reflejo de la concurrencia de potestades estatal y autonómica sobre el mismo espacio físico. Como ya señalara la STC 149/1991, las «facultades dominicales solo 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, no*

para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial» [FJ 4 A)]. De un lado, la potestad de autorizar los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección corresponde «a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal, incluida la que se dicte para la protección de determinados tramos de costa prevista en el art. 22 de la Ley, así como a la que, en su caso, resulte de la legislación autonómica y de los correspondientes instrumentos de ordenación» [FJ 3 D) d)]».

Continúa analizando el TC el precepto impugnado y respecto al apartado 5 declara que tampoco constituye una deslegalización puesto que «Las obras para la construcción de los canales navegables y los estacionamientos náuticos quedan vedadas en tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, y se exige el correspondiente título administrativo para su realización en los restantes casos, debiendo entenderse que, en ausencia de regulación legal específica para las urbanizaciones marítimo-terrestres, serán de aplicación las disposiciones legales que con carácter general disciplinan las obras en las zonas de dominio público y servidumbre, contenidas en los títulos II y III LC».

Analizando la tacha de vulneración del art. 9.3 CE, fundada en el concepto de retroactividad constitucionalmente prohibida, señala el TC que ni la Disposición Adicional Décima LC ni la Disposición Adicional Sexta de la Ley 2/2013 incurren en dicha vulneración. Para afirmar esto, el TC recuerda su doctrina, sintetizada en la STC 112/2006, de 5 de abril, que afirma que «la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE (por todas, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 3; y 126/1987, de 16 de julio, FJ 11) y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (por todas, STC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3)» (FJ 17). Aplicada al caso, «el mandato de reintegro que contiene no introduce limitación alguna en el ámbito constitucionalmente

vedado al legislador. Ni siquiera existe una colisión con cualesquiera derechos subjetivos, pues fácilmente se advierte que el efecto es precisamente el opuesto, la ampliación de la esfera patrimonial de los particulares que, en su momento, fueron titulares registrales de los terrenos afectados, o de sus causahabientes. Ausente así la premisa —en este caso, la disposición restrictiva de derechos individuales, puesto que no existe nexo alguno entre esta regulación y la comisión de un ilícito—, decae por este solo motivo la vulneración del principio de irretroactividad del art. 9.3 CE».

Tampoco existe la arbitrariedad denunciada por los recurrentes y basada en que el precepto «*no diferencia el régimen jurídico en función de la legalidad originaria de estas urbanizaciones marítimo-terrestres*». Recuerda el Tribunal que la figura de las urbanizaciones marítimo-terrestres no es nueva, sino que aparecía ya regulada en el RGLC 1989. Por tanto, «*si alguna de las urbanizaciones ya existentes estuviera fuera de ordenación con arreglo al ordenamiento anterior, o no cumpliera las exigencias de la legalidad urbanística, será la jurisdicción ordinaria la que deba pronunciarse sobre las consecuencias*».

Finaliza la sentencia refiriéndose a la tacha relativa a la inseguridad jurídica contraria al artículo 9.3 que, según los recurrentes, deriva de la falta de clarificación del restante régimen jurídico de las urbanizaciones marítimo-terrestres según las competencias correspondan a las CCAA (derecho de promoción urbanística, clasificación del suelo, disciplina urbanística) o a la Administración del Estado (policía demanial, informes sobre planes de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas). Para ello, el TC se remite a los fenómenos de concurrencia de competencias en un mismo espacio físico que fue objeto de consideración en la STC 149/1991 y cuyo pronunciamiento sobre los arts. 110 c), 112 y 117 LC, serían de aplicación en este caso [FFJJ 7 A) c) y 7 D) a)]⁸⁹².

⁸⁹² La STC 28/2016, de 18 de febrero de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad núm. 4912-2013, promovido por la Generalitat de Catalunya) se refiere al art. 1.41 de la LPUSL, que introduce una nueva Disposición Adicional Décima a la LC para regular las Urbanizaciones marítimo-terrestres, concebidas como núcleos residenciales en tierra firme y dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados, en cuanto que en su apartado 4 atribuye a los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables, un derecho de uso de los amarres situados frente a sus viviendas, vinculado a las viviendas y transmisible junto a ellas, lo que supone una vulneración de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de puertos autonómicos. El recurso se refiere exclusivamente el apartado 4, que atribuye a los propietarios de las viviendas colindantes con los canales navegables el derecho de uso de los

amarres situados delante de las viviendas, vinculando este derecho a la propiedad de la vivienda y estableciendo que solo se podrá transmitir junto con ella. La Generalitat considera que, dado que las urbanizaciones marítimo-terrestres son unas instalaciones portuarias peculiares en las que el servicio portuario se vincula al uso residencial, su regulación forma parte de la competencia autonómica en materia de puertos y de instalaciones marítimas menores, la cual incluye el establecimiento del régimen de uso de los amarres. Al respecto el TC recuerda que la atribución al Estado de la titularidad del dominio público marítimo terrestre entraña, entre otras consecuencias, que le corresponda determinar el régimen jurídico de dicho demanio (entre otras, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). A continuación la sentencia señala que *«es de apreciar que la norma regula un derecho privativo sobre un bien demanial, pues se trata de viviendas contiguas a los canales navegables y éstos son de dominio público (art. 4 LC), derecho que, por tanto, deriva directamente de la previsión legal, lo que es constitucionalmente posible, dado que al Estado, corresponden en cuanto que titular del demanio, las facultades normativas para establecer su régimen de ocupación, sin perjuicio de las competencias sectoriales autonómicas que se ejerzan sobre dicho demanio, que, en todo caso, conserva la calificación de dominio público estatal. Por tanto, esas facultades que al Estado corresponden en cuanto titular del dominio que le habilitan para establecer normativamente su régimen de uso, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal (STC 34/2014, FJ 3), lo que lleva a descartar la impugnación»* [F.J.II.6].

Por su parte, también se refiere a la regulación de las urbanizaciones marítimo-terrestres la STC 100/2016, de 25 de mayo de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad núm. 5020-2013 interpuesto por el principado de Asturias). El recurso de inconstitucionalidad se interpuso por el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, contra los apartados 8 (subapartado 3), 39 (subapartado 5), 40 (subapartado 3) y 41 del art. 1 de la LPUSL por vulneración del art. 132 de la Constitución y art. 10.1.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Se consideraban vulneradas las competencias autonómicas en materia de urbanismo y medio ambiente. Entre las alegaciones formuladas por el Gobierno del Principado de Asturias destacan la exigencia de una “declaración responsable” en las obras a realizar en la zona de servidumbre de protección; los requisitos y limitaciones a las obras e instalaciones; en materia medio ambiente, la rebaja de la protección de la zona (marismas, terrenos inundables, etc.); la regulación del derecho de uso de los amarres en las viviendas ubicadas en urbanizaciones marítimo-terrestres. Para evitar reiteraciones innecesarias, la propia sentencia se remite a las STC 233/2015, 6/2016, 28/2016 y 57/2016 que resolvieron recursos que suscitaban controversias competenciales coincidentes con esta, por lo que la doctrina de dichas sentencias que los resuelven sirve para responder la impugnación a la que se refiere el recurso planteado por Asturias en relación con los apartados 8 y 40 de la LPUSL. Sin embargo, la sentencia sí se refiere expresamente a la impugnación del artículo 1.41 de la LPUSL, que introduce una Disposición Adicional Décima en la LC, relativa a las urbanizaciones marítimo-terrestres. El recurso razona exclusivamente la inconstitucionalidad del apartado 4 de dicha Disposición Adicional, que dispone que los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas y que este derecho está vinculado a la propiedad de la vivienda y solo será transmisible junto a ella. El Principado de Asturias considera que este apartado vulneraría los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad (artículo 132.1 CE) al introducir un derecho de uso a perpetuidad de los amarres, constituido sobre los canales navegables. La sentencia recuerda que la sentencia 233/2015, en el FJ 9, ya se refirió a esta disposición indicando que el legislador de 2013 ha optado por delimitar el dominio público de configuración legal en estas urbanizaciones marítimo-terrestres en los términos que figuran en el apartado 3 a) de la Disposición Adicional Décima LC, incorporando al dominio público los terrenos que, siendo de titularidad privada, quedaran inundados, a excepción de los destinados a estacionamiento náutico individual y privado, excepción ésta que constituye la principal novedad. El TC considera que *«se trata por tanto de una regulación que preserva en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados que, por su condición de canales navegables, presentan una necesaria continuidad física con el dominio público preservado por el art. 132.2 CE al quedar en comunicación permanente con la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, lo que los hace sensibles a los fenómenos naturales propios de la dinámica litoral. La limitada excepción de los estacionamientos náuticos no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina»*. El TC traslada ese razonamiento a la impugnación que resuelve y desestima el recurso en relación también con el artículo 1.41 LPUSL.

Este pronunciamiento del TC ha sido tachado por parte de la doctrina como falto de precisión jurídica pues este nuevo régimen jurídico no afectará a todas las marinas por igual, porque el RGLC 2014, en su Disposición Adicional Segunda, desarrolla la Disposición Adicional Décima LC en los siguientes términos: «*Son urbanizaciones marítimo-terrestres los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados*». Y el segundo apartado de la Disposición Adicional Segunda del RGLC 2014 añade que «*El sistema viario deberá estar constituido por un canal principal y una serie de al menos seis canales secundarios*». Por tanto, sólo en este segundo supuesto se puede hablar cabalmente de urbanización marítimo-terrestre. Además de lo anterior, a las demás, "marinas menores" les será de aplicación el art. 44.6 RC 2014, cuyo contenido es idéntico al que establecía el art. 43.6 RGLC 1989. De ahí se concluye que «*la remisión que hace el TC al art. 43.6 RC 89 no es aplicable a todas las marinas. Pero además, exceptiona los estacionamientos náuticos privados, cuando la propia LC en una interpretación conjunta de los arts. 3 y 4, deja claro cuál es su régimen jurídico*»⁸⁹³. Esa falta de concreción de la norma en aspectos como los límites de los estacionamientos náuticos en el caso de los estacionamientos colindantes a los canales, puede dar lugar a considerar gran parte del terreno invadido como de dominio privado, con la consiguiente desigualdad en los deslindes de estas urbanizaciones marítimo-terrestres.

Respecto al reintegro de la propiedad en estos casos, la Disposición no exige título de propiedad para ello y, a pesar de lo declarado por la STC 233/2015, se ha defendido que la seguridad jurídica «*hubiese justificado que la institución de la reversión se limitase, además de los a propietarios con título inscrito en el Registro de la Propiedad, a aquellos que hubiesen obtenido una resolución judicial en tal sentido o aquellos que puedan obtenerla en el futuro y las personas que aparezcan reconocidos como propietarios en el correspondiente deslinde. En definitiva, que solo excluyese, del mal llamado reintegro, a los propietarios no conocidos*»⁸⁹⁴.

⁸⁹³ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 9.

⁸⁹⁴ Vide José ZAMORANO WISNES, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, 2016, p.147.

1.3.5. Revisión de los deslindes y sus consecuencias: concesiones y reintegro de los terrenos que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre⁸⁹⁵.

Como ya he dicho al comienzo de este epígrafe, las nuevas definiciones del DPMT que la LPUSL introdujo producen, como consecuencia inevitable, la revisión de los deslindes ya realizados y que vayan en contra de las nuevas definiciones demaniales.

Ya examiné esta cuestión en el Capítulo II de esta tesis, en el apartado dedicado a la revisión del deslinde, aunque ahora matizaré algunas cuestiones para extraer al final las conclusiones que procedan sobre la revisión y sus consecuencias, desde el punto de vista de la reforma de la Ley de Costas.

Si alguna cuestión respecto a los deslindes había quedado sin regular en la LC 1988 era la de las consecuencias de un segundo o posterior deslinde una vez practicado el correspondiente con arreglo a las normas establecidas en la Ley de 1988. El art. 13 de la LC 1988 se limitaba a señalar que *«El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados»*. Es cierto que el RGLC 1989 sí se refería expresamente a las consecuencias de una posible modificación del deslinde en cuanto a las servidumbres de tránsito y de protección cuando establecía que *«los terrenos afectados por la modificación de las zonas de servidumbre de tránsito y protección como consecuencia, en su caso, de la variación, por cualquier causa, de la delimitación de la ribera del mar, que será recogida en el correspondiente deslinde, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley de Costas»*.

La cuestión es que, tanto la LC 1988, en su art. 12.6, como el RGLC 1989, en su art. 27, sí establecieron que se incoará expediente de deslinde o de modificación del existente cuando por cualquier causa se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre. La jurisprudencia se encargó de matizar esta previsión con sentencias

⁸⁹⁵ Vide para un análisis más completo Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015

como la STS de 9 de junio de 2004, Rec.875/2002⁸⁹⁶ que dijo al respecto: «Como hemos declarado en las sentencias de fechas 14 de julio de 2003 (recurso de casación 4665/1998, fundamento jurídico quinto), 22 de julio de 2003 (recurso de casación 5297/1998, fundamento jurídico tercero) y 29 de julio de 2003 (recurso de casación 8106/1998, fundamento jurídico quinto), interpretando lo dispuesto en el artículo 12.6 de la vigente Ley de Costas, el procedimiento de deslinde puede incoarse de oficio o a petición de los interesados no sólo cuando por cualquier causa, física o jurídica, se haya alterado la configuración del dominio público marítimo-terrestre, sino cuando aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no refleja con exactitud las características físicas de los bienes, ya sea para incluirlos en el dominio público marítimo-terrestre o para excluirlos de él, sin que para ello se precise una previa declaración de lesividad ni acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos de la Administración, según la regulación contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992, ya que el deslinde es un procedimiento especial para revisar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, y por ello el artículo 11 de la Ley de Costas establece que “para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la presente Ley”. En definitiva, cualquier circunstancia que genere dudas acerca de si está o no correctamente delimitado el dominio público marítimo-terrestre permite a la Administración del Estado incoar de oficio un procedimiento de deslinde o a las personas con interés legítimo (artículo 12.1 de la Ley de Costas) pedir que se inicie y tramite, existiendo un específico y concreto deber para aquélla de incoarlo cuando por cualquier causa se haya alterado la configuración de dicho dominio (artículo 12.6 de la propia Ley de Costas)».

El deslinde no es sino una plasmación de la realidad geomorfológica y jurídica del DPMT en un momento concreto en el tiempo. No es inamovible⁸⁹⁷ ni eterno y basta

⁸⁹⁶ Vide STS de 9 Jun. 2004, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 875/2002, La Ley 2096/2004.

⁸⁹⁷ Vide Concepción HORGUE BAENA, «El deslinde administrativo del dominio público marítimo-terrestre y de los bienes colindantes (Arts. 12.6, 13, 15.4, D.TR. 7ª, 1 y 2, LC): deslinde provisional», en Enrique SÁNCHEZ GOYANES (Coord.), *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010, p. 405. En el mismo sentido vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El deslinde del dominio público

remitirse a la realidad cada vez más cambiante de la costa debida a las consecuencias de las acciones del hombre sobre el litoral o a la propia naturaleza por sí misma o ayudada por el cambio climático. Lo cierto es que el legislador de 1988, como digo, no reguló las consecuencias para los titulares de los inmuebles que quedaran en dominio público en segundos o posteriores deslindes. Quizá voluntariamente porque entendía que los casos iban a ser puntuales o quizá porque considerara que no cabía compensación en estos casos, siguiendo el mismo criterio establecido en la Disposición Transitoria Primera.³ de la LC 1988.

La LPUSL fue más allá y, como quiera que el propio texto de 2013 había alterado las definiciones del DPMT, no tuvo más remedio que asegurarse de que dichas definiciones tenían su plasmación en la realidad física mediante la revisión de los deslindes existentes, ya fuera para incluir bienes dentro del dominio público, ya fuera para excluirlos. Así, la Disposición Adicional Segunda de la LPUSL ordena que *«la Administración General del Estado deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la presente Ley»*. No establecía plazo para llevar a cabo esta revisión, a diferencia de lo que sí preveía para el deslinde de Formentera que debía realizarse en el plazo de dos años (D. Adicional Cuarta.² anulada por STC 233/2015), como antes he comentado.

Además de esta obligación de revisión de los deslindes, esta vez el legislador de 2013 sí enlaza dicha previsión de revisión del deslinde con las consecuencias de esta a través del nuevo art. 13. bis de la LC y art. 27 del RGLC 2014 a los que ya me referí en el Capítulo II y que se refieren a los supuestos de revisión por alteración de la configuración del DPMT. No obstante, voy a centrarme ahora en las consecuencias de la revisión del deslinde, es decir, en qué ocurre con los titulares de inmuebles que, tras la revisión, pasan a formar parte del DPMT.

La LC, en su art. 13. bis establece que *«Los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión, salvo renuncia expresa del interesado»*; mientras

marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.): *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.375.

que el RGLC 2014 en su art. 27 establece que dicha concesión se otorgará por setenta y cinco años contados a partir de la aprobación del deslinde, respetando los usos y aprovechamientos existentes y sin obligación de abonar canon. Ya no se trata de una concesión compensatoria de carácter transitorio puesto que se otorga a partir de la revisión del deslinde aprobada después de la entrada en vigor de la LC y, además se otorga por setenta y cinco años, sin derecho a prórroga⁸⁹⁸. Resulta procedente –aunque quizá excesivo⁸⁹⁹- este derecho de concesión por 75 años puesto que si el anterior deslinde ya había recogido todos los bienes de DPMT existentes en aquel momento con arreglo a la LC de 1988, su modificación hacia el interior, incluyendo inmuebles de propiedad privada, debe ser compensada, al igual que pasó con el supuesto de la D.T. Primera, apartado 4 de la LC 1988. Resulta oportuno también que el derecho de concesión se otorgue de oficio, salvo renuncia expresa del interesado. En mi opinión, se debería haber previsto para estos casos la indemnización dineraria en lugar de la concesión ya que se trata de un supuesto muy específico de incorporación al DPMT de terrenos que ya habían sido deslindados con arreglo a la LC de 1988 y se habían quedado fuera del demanio⁹⁰⁰.

Por el contrario, si tras la revisión del deslinde los terrenos dejan de estar en dominio público marítimo-terrestre se prevé su reintegro⁹⁰¹ a los que aparecieran como

⁸⁹⁸ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.88: «La diferencia radica, empero, en que la concesión se otorga ahora por setenta y cinco años, en lugar de por treinta con posibilidad de prórroga por otros treinta; y ello es así como consecuencia de la elevación del plazo máximo de las concesiones tras la reforma del artículo 66.2 LC, que más adelante examinaremos».

⁸⁹⁹ *Ibidem*, p. 91.

⁹⁰⁰ *Ibidem*, en el mismo sentido, p.92.

⁹⁰¹ Vide José ZAMORANO WISNES, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, 2016, p.143: «Llama la atención el verbo utilizado por el legislador “reintegrar”, pues, por tal se entiende la acción de recobrase enteramente de lo que se había perdido 40, insinuando, como acertadamente subrayan GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA, que se devuelve aquello de lo que ilegítimamente fue desposeído el propietario del suelo por la LC de 1988. Pero como sabemos eso no se corresponde con la realidad, ya que la entrada en vigor de la Ley supuso unas nuevas definiciones del dominio público marítimo terrestre, cuya constitucionalidad fue corroborada por el Tribunal Constitucional 42, en virtud de las cuales se practicaron, en buena parte de la costa española, deslindes que procedieron a fijar los límites del demanio público, cuando éste se superpuso con propiedades privadas preexistentes, éstas fueron expropiadas mediante el pago de un peculiar justiprecio, como fueron las concesiones compensatorias (DT 1^a LC), que por cierto ha mantenido en vigor la LPUSL. En consecuencia no hay reintegro, sino a lo sumo una singular reversión por imperativo legal [...]».

titulares registrales de estos terrenos a la entrada en vigor de la LC 1988. Así lo prevé la Disposición Adicional Quinta de la LPUSL que establece que *«Aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, una vez revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda»*.

De igual modo, la LPUSL prevé ese reintegro en el caso de los terrenos que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre y estén situados en urbanizaciones marítimo-terrestres (Disposición Adicional Sexta de la LPUSL).

Tanto la Disposición Adicional Quinta como la Sexta de la LPUSL son desarrolladas por el RGLC 2014 en su Disposición Adicional Séptima que establece que los terrenos que deban ser reintegrados a sus anteriores titulares (según la última inscripción de dominio anterior a su afectación al dominio público) se inscribirán en el Registro de la Propiedad a su nombre o al de sus causahabientes. Para ello será título inscribible la certificación de la resolución firme que acuerde el reintegro de dichos bienes, que deberán ser descritos conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria⁹⁰², e identificados mediante plano catastral que determine su relación respecto de las servidumbres de protección y tránsito. En el caso de que la inscripción lo sea a favor de los causahabientes del titular registral estos deberán acreditar ante el Registrador su respectivo título de adquisición, y, en su caso, que, con carácter previo, se reanude el tracto sucesivo interrumpido, bien mediante la inscripción de los títulos intermedios, bien mediante el correspondiente expediente de dominio. Si el dominio de los titulares registrales estuviese afecto a cargas o derechos inscritos en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988 de 28 de julio, la reinscripción de estas cargas o derechos,

⁹⁰² La Dirección General de los Registros y del Notariado en RDGRN 7 de marzo y 13 de abril de 2018, señala que, para su acceso al Registro, los títulos inscribibles han de contener una descripción precisa y completa de los inmuebles a que se refieren, de modo que estos queden suficientemente individualizados e identificados, sin que sea suficiente la mera referencia a un plano incorporado al título (artículos 9.1 de la Ley Hipotecaria y 51, reglas 1.^a a 4.^a, del Reglamento Hipotecario).

requerirá, en su caso, el acuerdo de los respectivos titulares actuales del dominio y de tales cargas o derechos o, en su defecto, la oportuna resolución judicial.

Continúa señalando la Disposición Adicional Sexta del RGLC 2014 que el resto de los terrenos que no fueran de propiedad particular antes de la entrada en vigor de la LC 1988 y hubieran quedado igualmente fuera del deslinde previsto, mantendrán la consideración de bienes de titularidad de la Administración General del Estado y se entenderán afectados al uso propio del dominio público marítimo-terrestre conforme al artículo 17 de la LC 1988, sin perjuicio de que posteriormente pueda procederse a su desafectación de acuerdo con el artículo 18 de la LC y 38 del Reglamento.

Como puede observarse, el legislador lo que hace con el reintegro de estos bienes excluidos del DPMT es una desafectación⁹⁰³ en toda regla, sin tramitar el correspondiente procedimiento concreto, a diferencia de lo que sí prevé para los terrenos situados al interior de determinados paseos marítimos como ya hemos visto con anterioridad. Para algunos autores⁹⁰⁴ se debería haber previsto la reversión de los terrenos y no el reintegro puesto que con anterioridad se había llevado a cabo una expropiación

⁹⁰³ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.280: «Es decir, pasan de ser bienes demaniales a propiedad privada, sin pasar por la condición de bien patrimonial. Y todo ello, sin que se produzca enajenación de por medio». Vide también Eva DESDENTADO ROCA, «La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», *Revista de Administración Pública* n° 193, 2013, p. 61: «Es indudable que la Ley procede, en estos casos, por sí misma a la desafectación de los bienes en cuestión, sin que sea, por tanto, necesario tramitar el procedimiento administrativo específico de desafectación».

⁹⁰⁴ Vide Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.85: «De la literalidad de los preceptos parece desprenderse que estamos ante un reintegro de oficio y automático, derivado de la orden de deslinde, de unos terrenos ilegítimamente detentados por el Estado durante todos estos años de vigencia de la Ley de Costas; terrenos que nunca habrían dejado de ser de propiedad particular –de ahí la técnica del reintegro–, y que ahora vuelven ope legis a manos de sus legítimos propietarios. Nada más lejos de la realidad. Con la entrada en vigor de la Ley de Costas, los terrenos de propiedad privada inscritos en el Registro de la Propiedad dejaron de pertenecer a sus propietarios en virtud de una operación que fue convalidada por el juicio del Tribunal Constitucional, quien, además, declaró su verdadera naturaleza jurídica: se llevó a cabo una expropiación legislativa, cuyo justiprecio fue el derecho de uso privativo de los terrenos expropiados durante un tiempo determinado sin necesidad de abonar canon. Siendo esto así, la naturaleza jurídica de la técnica prevista en la Ley 2/2013 –el reintegro es más que discutible. En puridad, lo procedente sería declarar la reversión de los terrenos expropiados, y no el reintegro. Se trataría, en todo caso, de una nueva causa legal de reversión, de efectos jurídicos distintos al reintegro».

sui generis y, por tanto, ahora procedería la reversión a los anteriores propietarios expropiados. Sin embargo, haber aplicado para estos supuestos el mecanismo de la reversión expropiatoria se encontraría con el problema de que la reversión implica la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión o bien una nueva valoración del bien. De ahí que RODRÍGUEZ CARBAJO⁹⁰⁵ se refiera a este reintegro como «*una especie de reversión en la cual el expropiado recibe el bien expropiado pero sin obligación de devolver el justiprecio dadas las peculiaridades características que el mismo reviste en esta materia*». Tampoco se dice nada en la Ley sobre esa posible devolución a la Administración de cantidad alguna a la Administración expropiante⁹⁰⁶.

El problema del reintegro no deviene solo de su naturaleza de desafectación automática sin procedimiento previo sino también de cuestiones no resueltas que pueden surgir cuando el propietario inicial de los terrenos ya no es su poseedor. Es el caso de los terrenos que cuenten en el momento del reintegro con una nueva concesión ordinaria otorgada a un tercero al haberse extinguido la concesión compensatoria inicial, o que ésta última no hubiera llegado nunca a otorgarse; o que se hayan efectuado obras sobre los terrenos que, lógicamente, incrementan su valor para el rescate, etc.

Para concluir es preciso decir que, tanto la revisión de los deslindes como el otorgamiento de nuevas concesiones por esa causa y el derecho de reintegro de los bienes excluidos tras la revisión, son una muestra más de la frustrante e inacabable tarea de la determinación del dominio público marítimo terrestre en España. Habiendo transcurrido tantos años desde la entrada en vigor de la LC 1988 y casi culminado la realización de los deslindes en toda la costa española, la obligación de volver a deslindar según las nuevas definiciones del DPMT establecidas por la LPUSL no es más que un paso atrás en la defensa del litoral. Todo parecía relativamente claro antes de la

⁹⁰⁵ Vide José Ramón RODRÍGUEZ CARBAJO, «El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas», en *Comentario a la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 214.

⁹⁰⁶ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.282.

reforma de 2013 y existía una cierta unanimidad de los operadores jurídicos y técnicos sobre la determinación y protección del dominio público en la costa, a pesar de la fuerte contestación social a los deslindes realizados. El rechazo había sido compensado por la jurisprudencia que mayoritariamente avaló la práctica totalidad de los deslindes aprobados o, al menos, en una proporción muy amplia. La revisión de los deslindes supone también poner en duda la corrección de los deslindes ya realizados, circunstancia que no contribuye en modo alguno a la seguridad jurídica y supone, igualmente, un coste económico importante para las arcas del Estado⁹⁰⁷.

Por último, el procedimiento para la modificación del deslinde cuando por un error técnico no ha incluido la totalidad de los bienes ha sido discutido por la doctrina. El Tribunal Supremo ha considerado que los deslindes pueden modificarse mediante el mismo procedimiento previsto para su aprobación y sin necesidad de incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, no sólo cuando se produzcan cambios en la configuración de la costa o se produzca un cambio normativo (como ocurre con la LPUSL) sino también cuando se hayan dejado fuera del mismo, por error, determinados bienes. Sin embargo, esta posibilidad resulta discutible pues puede conculcar el principio de confianza legítima del administrado y merecer la indemnización correspondiente. Y es que *«En efecto, el previo deslinde que ha excluido determinados bienes constituye un acto propio de la Administración. Y, cuando a la vista de ese acto propio los particulares han realizados gastos en los que de otro modo no habrían incurrido, se habrá lesionado la confianza legítima»*⁹⁰⁸. Se podrá decir que la concesión compensatoria en

⁹⁰⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 2: *«De hecho, ante una situación ya consolidada, la nueva reforma afectará a un gran número de personas y situaciones, y generará por tanto, una inseguridad jurídica, más que razonable. Por ejemplo, la reforma legal propicia un proceso generalizado de revisión de los deslindes, en el momento en el que parecía culminada una ingente labor, después de más de veinticinco años. El coste económico de esta opción es altísimo. Se ha puesto en marcha la «operación redeslinde». Y el éxito de su aplicación (ej. DT 3ª.3) dependerá más de la elasticidad con que se aplique que del tenor literal de la redacción normativa, aunque establece claramente una dulcificación del régimen de las edificaciones toleradas en servidumbre de protección favoreciendo su perpetuación»*.

⁹⁰⁸ Vide María José ALONSO MAS, «La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de la protección de la confianza legítima», en *Revista de Administración Pública*, 198, Madrid, 2015, p.114. En este interesante trabajo la autora señala que: *«Puede entenderse que, tanto al propietario del bien al tiempo del primer deslinde como al adquirente de buena fe, el perjuicio no se lo provoca el primer deslinde, sino su modificación posterior e inclusión ex novo de sus terrenos, que es el acto que materializa la defraudación de su confianza.[...] el primer deslinde genera la creencia legítima de que los terrenos no eran demaniales, que se ve defraudada si ese primer deslinde es complementado por el segundo»* (pp.123-124).

estos casos prevista en el art. 13 bis resultará suficiente indemnización. Sin embargo, la concesión en estos casos no supondría una indemnización integral pues la concesión compensatoria no equivale al valor real de la propiedad, como ya apunté en el capítulo primero de esta tesis. Y aun es más: no habría indemnización de ninguna clase en el supuesto de que el perjudicado fuera tan solo afectado por la inclusión de su inmueble en la servidumbre de protección tras la revisión del deslinde. De ahí que haya quien defienda que la indemnización correspondiente por infracción de la confianza legítima debería ser determinada en el mismo acto de modificación del deslinde, es decir, antes de hacerse efectiva la expropiación

Desde el punto de vista constitucional, la Disposición Adicional Segunda LPUSL que prevé que la Administración General del Estado debe proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la Ley fue analizada por el TC en su STC 233/2015, de 5 de noviembre (Fundamento Jurídico 11). Los recurrentes decían que esta disposición incide no solo en situaciones jurídicas individualizadas y consolidadas, fruto incluso de decisiones judiciales firmes, sino también en la integridad del dominio público natural ya establecido y, por consiguiente, suponía infracción del art. 9.3 CE.

Sin embargo, el TC consideró que no existe tal infracción porque la modificación de los deslindes es una actividad ordinaria, que ya estaba prevista en el art. 12.6 LC 1988 cuando, por cualquier causa, se alterare la configuración del dominio público marítimo-terrestre, cuyo equivalente es el nuevo art. 13.bis LC, que los recurrentes no impugnan. La sentencia concluye en este aspecto que *«Tras esta reforma legal, la alteración de la configuración del dominio público marítimo-terrestre, como resultado de la modificación de las normas que fijan tanto su delimitación como los efectos jurídicos anudados a la misma, forzosamente ha de incidir en la práctica de los deslindes, sean éstos de nuevo cuño o de modificación por revisión. Por esta razón el vicio de inconstitucionalidad, de existir, estará localizado en esas normas, que de haber sido impugnadas quedan enjuiciadas en otros pasajes de esta resolución. Pero en ningún caso arrastraría como consecuencia la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2013, pues, considerado en sí mismo, el mandato dirigido a la Administración no es sino consecuencia de su vinculación al ordenamiento jurídico (arts. 9.1 y 103.1 CE)»*.

Relacionado con lo anterior, la revisión de los deslindes puede dar lugar al «re-integro» a los propietarios o sus causahabientes, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la LC de 1988. La STC 233/2015, de 5 de noviembre, igualmente, analiza esta cuestión en su F.J. 13. Los recurrentes consideraban que este mandato *«implica la descalificación de todos los procesos de aplicación de la LC 1988, con modificación de situaciones jurídicas perfeccionadas y consumadas válidamente (conforme a la STC 149/1991 y numerosas sentencias judiciales firmes)»*. Esto puede suponer una retroactividad constitucionalmente prohibida y, en su caso, una infracción del art. 117.2 CE (como emanación del principio de separación de poderes del Estado de Derecho en relación con la santidad de la cosa juzgada). Pero es que, además, resulta incongruente, pues conforme al art. 4.5 LC, aun *«aceptando la hipótesis de que esos terrenos dejen de formar parte del dominio público por naturaleza, procedería la utilización de la desafectación»*.

No tuvo la misma opinión el TC, que señala que el carácter abstracto del mandato de reintegro de *«los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre»* impide apreciar infracción del art. 132.2 CE. Añade que *«solo en el caso de que la exclusión de determinados bienes del dominio público terrestre incurra en infracción del art. 132.2 CE será constitucionalmente ilegítimo su reintegro a manos privadas. Pero tal hipótesis no quedaría afectada por esta disposición, pues el reintegro no podría ser el resultado de la aplicación de preceptos considerados inconstitucionales y, por consiguiente, anulados por este Tribunal»*.

Respecto a la vulneración del principio de irretroactividad recogido en el art. 9.3 CE, el TC se remite a lo dicho en el FJ 9 y, respecto a la infracción del art. 117.3 CE, al considerar que el mandato de reintegro contenido en esta disposición afecta a la institución de la cosa juzgada, el TC dice que debe *«examinarse si la decisión legislativa conlleva por sí sola e inexcusablemente, dados sus términos y su contenido, la revisión de las resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza»*. Pero no esto lo que ocurre con el derecho al reintegro que *«nace de una reconfiguración del dominio público por determinación legal y que, en todo caso, requiere la revisión del deslinde administrativo*

previamente practicado». Así que *«Las consecuencias de este acto declarativo no tienen por qué coincidir necesariamente con las pretensiones que hayan podido quedar afectadas por la cosa juzgada, porque no han de implicar necesariamente su satisfacción integral».* Y concluye señalando que, en cualquier caso, como todo acto administrativo, estará sometido al control de la jurisdicción ordinaria.

1.4. Los usos del dominio público marítimo-terrestre.

La LPUSL fue objeto de controversia, sobre todo, por tener más una intencionalidad eminentemente económica que protectora al haber flexibilizado la utilización del DPMT para usos distintos de los que, por su naturaleza no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC). El Reglamento de 2014 va mucho más allá y confirmó en cierta medida esta finalidad de interés económico con la nueva regulación de ocupación y usos de los tramos urbanos de las playas (arts. 66 a 70 del RGLC 2014). A esta permisividad a la autorización de actividades económicas en la costa no ayuda precisamente el Tribunal Constitucional cuando afirmó respecto de esta cuestión que *«Aunque el legislador está sometido al deber de asegurar su integridad física o jurídica, es pacífico que tal exigencia no excluye de modo radical cualquier tipo de instalación o infraestructura, pues, llevado al extremo, tal argumento impediría los usos privativos, o la construcción de puertos o vías de transporte. El equilibrio entre la integridad del dominio público, sobre todo del natural, y el régimen jurídico de su uso u ocupación es cuestión que corresponde sopesar al legislador ordinario, y aunque en última instancia pueda ser objeto de control por este Tribunal, en este proceso no está en entredicho el título III LC que lo regula»* (STC 233/2015).

Aun habiendo examinado en páginas anteriores de esta tesis la regulación de los usos y ocupación del DPMT, corresponde ahora en este apartado reseñar y ofrecer una visión crítica de las novedades al respecto introducidas por la LPUSL y por el Reglamento de 2014.

1.4.1. Adscripciones.

La LPUSL modifica el régimen de las adscripciones de bienes de DPMT a las CCAA. La adscripción viene regulada en los artículos 49 y 50 de la LC, de tal manera que, mediante este mecanismo, se ceden a las CCAA dichos bienes para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte o para la ampliación y modificación de los existentes. La LPUSL modificó el apartado 1º del art. 49 de la LC y añadió un apartado 4º.

El nuevo apartado 1º del art. 49 LC limita el plazo máximo de las concesiones que se otorguen por las CCAA en el dominio público adscrito: *«En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general»* (en términos parecidos se pronuncia el art 104 del RGLC 2014). De esta forma, y en atención a lo regulado en los artículos 82 y 101 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante⁹⁰⁹, esas concesiones no podrán superar, en consecuencia, los 50 años y, con sus prórrogas, podrían alcanzar los 75 años. Con ello se aparta el legislador de 2013 del criterio del anterior artículo 49 que determinaba el plazo por remisión a la ley estatal y se fijaba dicho plazo máximo en 30 años. Esta limitación viene impuesta a juicio de ZAMBONINO⁹¹⁰ por lo que había sido habitual en la legislación sectorial de puertos de ámbito autonómico que, fijándose en los plazos máximos de los contratos de concesión de obra pública, habían obviado la limitación del plazo concesional establecido por la legislación de costas.

Además de lo anterior, la Disposición Transitoria Quinta de la citada LPUSL, se refería al régimen de las prórrogas de las concesiones en puertos autonómicos y hacia otra remisión a la legislación de Puertos del Estado, en estos términos: *«Disposición Transitoria quinta.- Prórroga de las concesiones para puertos que no sean de interés general. Sin perjuicio de lo establecido en el artº. 2 de esta Ley, las concesiones que*

⁹⁰⁹ Vide Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁹¹⁰ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.797.

amparan ocupaciones en los puertos que no son de interés general, o habilitan directamente a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el que se construye la obra portuaria, como consecuencia de un contrato de concesión de obra pública, podrán prorrogarse en los mismos términos y condiciones que los previstos en la legislación estatal de puertos de interés general. En estos casos, la duración de la prórroga no podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general».

Por su parte, la Disposición Final Segunda de la LPUSL, en relación con los títulos competenciales, establece que las determinaciones sobre el plazo concesional y sobre la prórroga de las concesiones para puertos que no sean de interés general constituyen competencia exclusiva del Estado. Sobre este particular se ha afirmado⁹¹¹ que esta invocación al título competencial del Estado supone una extralimitación de la competencia de dictar legislación básica sobre el régimen y plazo de las concesiones, sobre todo en cuanto a que la reforma invade la esfera competencial exclusiva de las CCAA sobre los puertos de titularidad autonómica. Sin embargo, entiendo que no es así puesto que este régimen de legislación básica permite el posterior desarrollo por parte de las CCAA, que pueden fijar otro plazo dentro de este tope máximo. Se trata – tanto el plazo de las concesiones como el régimen de prórrogas– de una muestra de establecimiento de legislación básica sobre concesiones amparada en el art. 149.1.18 de la CE y, por tanto, respetuosa con las competencias autonómicas⁹¹².

⁹¹¹ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015, p. 205.

⁹¹² Vide en el mismo sentido Dictamen 7/2013, de 11 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, Diario Oficial de Cataluña, de 07-08-2013: «En diversas ocasiones, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la legislación básica de las concesiones administrativas y, en concreto, la STC 227/1988 (Ley de aguas de 1985) señaló algunas materias y criterios que se inscriben en la competencia básica del artículo 149.1.18 CE. Así, calificó como base «la regla general de sometimiento de los usos privativos al sistema concesional», igual que las excepciones a la citada regla, porque si las comunidades autónomas pudieran regular libremente los supuestos de la adquisición del derecho al uso privativo de las aguas públicas, la norma general que impone el otorgamiento concesional quedaría vacía de contenido (FJ 23.e); y también atribuyó naturaleza básica al régimen de extinción de las concesiones y sus causas. Son básicos, en definitiva, los «aspectos imprescindibles del régimen concesional» como la posibilidad de modificar la concesión, de prórroga del plazo, del sistema de preferencias, de garantía del destino concesional y de revisión, entre otros (FJ 23.i). Dicho esto, corresponde a la Generalitat el otorgamiento de las concesiones en sus puertos y deberá hacerlo de acuerdo con la legislación propia

Corresponde a la legislación autonómica establecer en estos puertos autonómicos el régimen jurídico de las concesiones, plazo y sistema de prórrogas, con la particularidad de que no podrá superar el máximo establecido en la LC. Es el caso de la Ley de Acompañamiento a los presupuestos de 2019 de la Generalitat Valenciana, aprobada el pasado 19 de diciembre de 2018 en las Cortes Valencianas que incorpora en su artículo 79 una modificación de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, por la que se amplía el plazo de las concesiones para la ocupación de dominio público portuario de 30 a 50 años (artículo 32 de la Ley 2/2014), prórrogas incluidas. O la Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco que limita a 50 años el plazo de las concesiones demaniales; la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de Puertos de Galicia que establece el límite máximo en 50 años. Por su parte, la Ley de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria se acomoda a la legislación estatal básica y la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su art. 17 establece que el plazo de las concesiones será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de 30 años, mientras que Asturias no tiene una ley autonómica propia. En el caso de Cataluña, la Ley 10/2019, de 23 de diciembre, establece en su art. 52 que el plazo de la concesión no puede exceder los 25 años, salvo en el supuesto de que deban realizarse obras de singular importancia, en cuyo caso puede alcanzar hasta los 50 años y en su art. 53 se prevé la posibilidad de prórroga - sin que en ningún caso la duración de la prórroga pueda exceder de la mitad del plazo inicial (es decir, se pueden

sobre concesiones, que, como forma parte de una competencia compartida, debe respetar la legislación básica del Estado. Por otra parte, le corresponde también «el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios» (art. 140.1.b EAC). Queda, pues, comprobar si el plazo máximo de duración de la concesión respeta el carácter de norma básica. Esta cuestión ofrece pocas dudas según la doctrina del Tribunal Constitucional, puesto que permite un ulterior desarrollo por parte de las comunidades autónomas, que pueden fijar otro plazo dentro de este tope máximo. En este mismo sentido, la prescripción de la disposición final segunda de la Ley de patrimonio al referirse al artículo 93, que establece el máximo general de 75 años, permite que las leyes sectoriales fijen periodos inferiores. Por tanto, este máximo vincula a la Generalitat, no por constituir una norma para las concesiones portuarias del Estado sino por ser legislación básica de las concesiones ex 149.1.18 CE y, como tal, es adecuada al bloque de la constitucionalidad. Con respecto a la prórroga de las concesiones, el parámetro relativo a legislación básica en materia de concesiones es aplicable a la remisión realizada a los términos, condiciones y plazo fijados por referencia a la legislación estatal, que se contiene en la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013. Debemos reiterar que es una norma de relación que opera sobre la legislación autonómica porque es básica por referencia al régimen de concesiones administrativas y no porque sea de aplicación la normativa en materia de puertos del Estado. En consecuencia, por todo lo que se ha expuesto, el artículo primero, apartado dieciséis, y la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013 encuentran amparo en la competencia para establecer las bases del artículo 149.1.18 CE».

alcanzar los 75 años)-, en los casos de que en el título de otorgamiento se haya previsto la posibilidad de prórroga o, no habiéndose previsto, el titular concesional se obligue a efectuar una inversión relevante no prevista en la concesión originaria que, a juicio de la Administración portuaria, sea de interés para mejorar la eficiencia o la calidad ambiental de las operaciones portuarias, siempre que sea superior al 40% del valor actualizado de la inversión ejecutada al amparo del título concesional vigente; o, por último, en el caso de que la concesión sea de interés estratégico o relevante para la Administración portuaria.

En el caso de Andalucía, en febrero de 2020 los grupos parlamentarios de Partido Popular y Ciudadanos registraron en el Parlamento de Andalucía una Proposición de Ley para adoptar medidas en materia de plazos concesionales y de modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía. La Proposición se justifica por los proponentes en que: «[...] *la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, han introducido cambios relevantes en la legislación de Costas, que, entre otras cosas, establece un nuevo régimen para los plazos concesionales. Al asentarse las concesiones portuarias de las comunidades autónomas sobre porciones de dominio público marítimo-terrestre, ello crea una situación de inseguridad jurídica en cuanto al régimen de plazos que hace necesario clarificar, lo que ha llevado a otras comunidades autónomas con competencia en materia de puertos a regular normativamente la materia*». Las medidas a adoptar en la proposición de ley van dirigidas, básicamente, «*al incremento del plazo de las concesiones demaniales portuarias, elevándolo al límite máximo de 30 o 50 años, y permitir prórrogas extraordinarias a las concesiones de puertos deportivos y de instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo destinadas a la prestación del servicio a las embarcaciones deportivas y de ocio, que sean de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo, cuando la concesionaria se comprometa a llevar a cabo determinadas actuaciones de inversión o*

contribución económica relevante y concurren razones de interés público de orden económico, social, turístico o estratégico que así lo aconsejen»⁹¹³.

Sin embargo, el régimen general visto hasta aquí de las prórrogas de las concesiones en los puertos adscritos no es aplicable a aquellas concesiones reguladas en la Disposición Transitoria Segunda de la LC, a cuyo tenor *los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de esta Ley, serán mantenidos en tal situación jurídica, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre continuarán siendo de dominio público en todo caso. Los terrenos ganados al mar y los desecados en su ribera sin título administrativo suficiente continuarán siendo de dominio público.* Obviamente ese título administrativo suficiente es condición indispensable para mantener la propiedad privada sobre esos terrenos, exceptuando, claro está, sus playas y zona marítimo-terrestre. Para estas concesiones se aplica el régimen previsto en el RGLC 2014 que, en su art. 172.1, párrafo cuarto, establece que las prórrogas de este tipo de concesiones se otorgarán por la Administración u organismo portuario. La redacción del artículo es algo confusa como puede observarse: *«No se consideran incluidas en el supuesto del párrafo precedente aquellas concesiones reguladas en la disposición transitoria segunda, apartado segundo, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, que fueron otorgadas fuera de los puertos pero que, con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, han sido incorporadas a la zona de servicio de alguno de ellos manteniendo el régimen de plazos regulado en la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, en su redacción original, sin perjuicio de que, en lo demás, se sigan rigiendo íntegramente por la legislación estatal sobre puertos de interés general. No obstante lo anterior, en estos casos se les aplicará el régimen de prórrogas previsto en este reglamento. El otorgamiento de la correspondiente prórroga será de competencia de la Administración u organismo portuario».*

Esta distinción entre el régimen de las prórrogas de las concesiones de la zona de servicio del puerto según se trate de terrenos ganados al mar o no (en el primer caso se aplica el régimen de prórrogas de la legislación de costas y en el segundo el régimen

⁹¹³ Vide Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 258, XI Legislatura, 4 de febrero de 2020, pp.30-38, Iniciativa Legislativa, Proposición de Ley 11-20/PPL-000001, Proposición de Ley de Texto Normativo por el que se adoptan medidas en materia de plazos concesionales y se modifica la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.

de prórrogas de la legislación de puertos), supone un tratamiento singular para estas concesiones de la D.T. Segunda de la LC que solo puede comprenderse si de lo que se trataba era de salvaguardar determinadas edificaciones destinadas a residencia o habitación construidas sobre esas zonas portuarias⁹¹⁴.

Siguiendo con las novedades respecto a los puertos autonómicos, la LPUSL modifica su régimen económico-financiero estableciendo que, además del canon que se hubiere que satisfacer a las CCAA por la utilización del dominio público portuario, será exigible el canon por ocupación del DPMT adscrito (art. 86.4 de la LC). También el RGLC 2014 se refiere a esta cuestión en su art. 106.4 que vuelve a reiterar lo que ya decía el RGLC de 1989 en su art. 104.6⁹¹⁵, es decir, que las concesiones o autorizaciones que las Comunidades Autónomas otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito devengarán el correspondiente canon de ocupación a favor de la Administración General del Estado, sin perjuicio de los que sean exigibles por aquellas. En realidad se trata de una muestra más de la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico que la STC 233/2015 julio reafirmó al señalar que *«[...] aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización.[...] no por el hecho de ser adscrita, la porción de dominio público pierde tal calificación y, en consecuencia, continúa sometida a las determinaciones que el Estado pueda establecer en tanto que titular del demanio o para garantizar los valores me-*

⁹¹⁴ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.803.

⁹¹⁵ El Tribunal Constitucional en su STC 149/1991, de 4 de julio de 1991 ya dijo que no existía doble imposición: *«Finalmente, en el art. 84.1 no hay vestigio alguno de la doble imposición que prohíbe el art. 6.2 de la LOFCA. Ya declaramos en nuestra Sentencia 37/1987 (fundamento jurídico 14), en relación con una norma análoga, que el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imposables, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. Así pues, la previsión de que el canon por ocupación del demanio costero puede coexistir con tasas u otros tributos exigibles por la Administración otorgante de la concesión o autorización no suscita en sí cuestión alguna».*

dioambientales en él subyacentes. La segunda es la dualidad de régimen jurídico aplicable a los puertos de competencia autonómica, en los que tales competencias relativas a la creación y gestión de las obras e instalaciones del puerto, habrán de ejercerse con sujeción a las disposiciones reguladoras de la utilización del dominio público marítimo-terrestre, para evitar repercusiones sobre los bienes demaniales adscritos y preservar su integridad física y jurídica».

Igualmente, la LPUSL introdujo la novedad contemplada en el art. 84.7 de la LC sobre la posibilidad de aplicar la reducción de un 90 por ciento en el canon de ocupación del DPMT en los supuestos de ocupaciones destinadas al uso público gratuito y de un 75 por ciento en el caso de títulos otorgados a entidades náutico-deportivas para el desarrollo de sus actividades de carácter no lucrativo. En este último caso, señala el mismo artículo que, para obtener la reducción, será preciso que la Federación deportiva correspondiente certifique que las respectivas entidades se encuentran debidamente inscritas y que ejercen exclusivamente la actividad náutico-deportiva. El RGLC 2014, en su artículo 182.2 reitera sin novedades esta previsión.

Por último, y respecto a las novedades respecto a los bienes adscritos, el art. 49.1 de la LC establece que en los supuestos de adscripción, la Comunidad Autónoma ostentará, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), la condición de sustituto del contribuyente (en estos casos el contribuyente es la Administración del Estado) respecto a la porción adscrita del dominio público marítimo-terrestre no afectada por las concesiones, sin que pueda repercutir en el contribuyente el importe de la deuda tributaria satisfecha. Es decir, la CA vendrá obligada al pago del IBI de los puertos autonómicos. Otra cosa es la posibilidad de que dispondría la CA de exigir de la Administración del Estado el importe de dicho impuesto, a tenor del art. 36.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En este mismo art. 49, apartado cuarto –incorporado por la LPUSL⁹¹⁶–, se intenta resolver una cuestión que ha sido una fuente de conflictos en los puertos de

⁹¹⁶ Respecto al art. 49.4 LC, la STC 28/2016, de 18 de febrero de 2016, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4912-2013 promovido por la Generalitat de Cataluña, considera que no vulnera la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de puertos autonómicos. El reproche de la Generalitat consistía en que el art. 1.16 de la LPUSL, en cuanto añade un nuevo apartado 4 al art.49 de la LC, relativo a los usos admisibles en la zona de servicio portuario de los puertos autonómicos, cuyo párrafo segundo remite a su desarrollo reglamentario la determinación de los criterios de asignación de los usos comerciales y de restauración que autoriza, es contrario a

competencia autonómica, y, en concreto, en los puertos deportivos. Se trataba de sor-tear la prohibición expresa del art. 32 de la LC de otros usos en DPMT que no sean los que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. La redacción de este apartado 4 del art. 49 es la siguiente: «4. *En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del artículo 3,*

las competencias autonómicas en materia de puertos y de ordenación del territorio y del litoral. No lo ve así el TC. Parte de la doctrina consolidada (por todas, STC 34/2014, FJ 3) según la cual, *«aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización. A su vez, esas facultades son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal. Lo anterior determina dos consecuencias. La primera es que no por el hecho de ser adscrita, la porción de dominio público pierde tal calificación y, en consecuencia, continúa sometida a las determinaciones que el Estado pueda establecer en tanto que titular del demanio o para garantizar los valores medioambientales en él subyacentes. La segunda es la dualidad de régimen jurídico aplicable a los puertos de competencia autonómica, en los que tales competencias relativas a la creación y gestión de las obras e instalaciones del puerto, habrán de ejercerse con sujeción a las disposiciones reguladoras de la utilización del dominio público marítimo-terrestre, para evitar repercusiones sobre los bienes demaniales adscritos y reservar su integridad física y jurídica. Disposiciones que, en todo caso, no pueden, imponer los usos que caben en la zona de servicio portuaria de los bienes adscritos, pues ello limitaría injustificadamente las competencias de las Comunidades Autónomas e invadiría las atribuciones autonómicas en materia portuaria»* (F.J.II.4). Señala el TC que el precepto no impone necesariamente los criterios para la asignación de usos comerciales y de restauración en espacios portuarios de titularidad autonómica por vía reglamentaria, sino que *«únicamente permite que el legislador competente en materia portuaria pueda contemplarlos, si lo tiene por conveniente»*. Igual ocurre con los criterios para la asignación de superficie máxima de los usos, pues *«la norma se refiere al establecimiento de contenidos máximos, que pueden, en su caso, ser modulados por la Comunidad Autónoma»*.

Por otra parte, la STC 57/2016, de 17 de marzo de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad núm. 5009-2013 interpuesto por el Gobierno de Canarias), se refiere al art. 1.16 de la LPUSL, por el que se añade un nuevo apartado 4 al artículo 49 de la LC. El Gobierno de Canarias consideraba que es inconstitucional por vulneración de la competencia autonómica sobre puertos que no tengan la calificación de interés general, puertos de refugio, pesqueros y deportivos. Al respecto, el TC considera que el título estatal relevante no es el consignado en la demanda sino el resultante del art. 149.1.23^a CE, aparte del derivado del artículo 132.2 CE. En este sentido, la Disposición Final Segunda de la LPUSL afirma con carácter general en su primer apartado que *«esta ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1^a y en el artículo 149.1.23^a CE»*, aunque el apartado tercero de esa misma disposición, señala que el art. 1.16 de la LPUSL, en tanto añade un artículo 49.4 LC sobre usos permitidos en la zona de servicio portuario de los bienes del demanio costero adscritos, constituye legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas dictada al amparo del art. 149.1.18^a CE y le otorga una cobertura adicional. Con este encuadre competencial, la controversia se suscita en cuanto a si el art. 49.4 LC diseña un marco normativo que, orientado por fines ambientales y de preservación de la integridad del demanio, condiciona al legislador autonómico portuario o, por el contrario, impone a éste unos concretos usos en la zona de servicio portuario de los bienes del demanio costero adscritos. El TC se remite a la STC 28/2016 que ya abordó este planteamiento, por lo que, de acuerdo con lo razonado en su FJ 4, desestima la impugnación del art. 49.4 LC porque no impone al legislador autonómico ningún uso concreto para la zona de servicio de los puertos de su competencia. Se limita el precepto a señalar, en atención a la tutela de los intereses ambientales (artículo 149.1.23^a CE) y de la integridad del dominio público marítimo-terrestre (artículo 132.2 CE), un marco dentro del cual el legislador autonómico podrá, con entera libertad, hacer sus legítimas opciones. Igual ocurre, por conexión, con la Disposición Final Segunda de la LPUSL.

además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación». Continúa el precepto haciendo una remisión al Reglamento para fijar los criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos, teniendo en cuenta el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria. La norma reglamentaria desarrolla el art. 49.4 LC añadiendo en el art. 105.2 del RGLC 2014 que la superficie máxima permitida para los usos previstos deberá cumplir las siguientes condiciones:

«a) Será inferior al 16 por ciento de la lámina de agua comprendida por los diques del puerto.

b) Será inferior al 10 por ciento de la superficie de tierra del puerto.

c) Será inferior a 20 metros cuadrados por amarre.

3. Su planificación y ubicación se subordinará a las necesidades de la actividad portuaria, no debiendo interferir, afectar o perjudicar a la misma.

Este desarrollo reglamentario aunque se refiere a los criterios para que estas actividades no perjudiquen el dominio público marítimo-terrestre, ni a la actividad portuaria, debemos entenderlo referido sólo al DPMT pues la actividad portuaria es competencia de la Comunidad Autónoma y será ésta, cuando estudie el proyecto concreto, la que determine si lo proyectado perjudica o no la actividad propia del puerto. Para NÚÑEZ LOZANO la remisión al reglamento no menoscaba la competencia autonómica, *«ni aún en lo que concierne a la finalidad de no perjudicar la actividad portuaria, ya que el desarrollo de esta actividad es, al cabo, lo que justifica la adscripción de los bienes estatales»*⁹¹⁷. Y es que, como dijo el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 289/2013, de 30 de julio de 2013⁹¹⁸ sobre la Propuesta de Resolución del recurso de

⁹¹⁷ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.168.

⁹¹⁸ Vide Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen 289/2013 de 30 de julio de 2013, en relación con la Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-Ley 2/2013,

inconstitucionalidad frente a la LPUSL se limita a autorizar nuevos usos en las zonas portuarias de los bienes adscritos, reservándose la fijación por vía reglamentaria de los topes máximos de los mismos, para preservar el demanio marítimo-terrestre, cuya competencia principal corresponde al Estado. No es de la misma opinión ZAMBONINO PULITO que critica que el legislador se haya referido a este límite de no perjudicar a la actividad portuaria porque *«no es competente para introducir referencias en relación al eventual perjuicio a la actividad portuaria, por ser esta una función que, en virtud de sus competencias, corresponde a las Comunidades Autónomas»*⁹¹⁹.

Lo cierto es que para los puertos de interés general, que se rigen por su legislación específica con preferencia a la legislación de Costas, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General (art. 94.1) y la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante ya permitan en la zona de servicio portuario actividades y usos no relacionados con el tráfico portuario: *«[...] podrán admitirse en el dominio público portuario espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales*

de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (EXP. 305/2013 RI), p. 11: *«Este Consejo Consultivo, sin embargo, no puede asumir tal reproche de inconstitucionalidad. El precepto en cuestión, en primer lugar, no impone el establecimiento en el proyecto autonómico del puerto de estos usos complementarios, limitándose a permitir que las adscripciones de dominio público marítimo terrestre para construir puertos puedan incluir, aparte del portuario principal, aquellos otros usos. Con ello, la reforma legal de 2013 ha ampliado el ámbito de adscripción regulado en el texto originario de 1988, lo que a su vez facilita una mayor flexibilidad y diversificación en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de su competencia de proyecto y ejecución de puertos. Tampoco impone la Ley 2/2013, o su eventual desarrollo reglamentario, una determinada proporción entre los usos que pretenda implantar la Comunidad Autónoma en la zona de servicio de cada uno de sus puertos. Lo único que establecerá la Administración del Estado, a través del reglamento correspondiente, es un tope máximo en la introducción de aquellos usos complementarios (comercial o de restauración, nunca el residencial), teniendo en cuenta la dimensión del puerto en cuestión, y para preservar la defensa del dominio público marítimo terrestre. Tal intervención estatal supone el ejercicio de la competencia ambiental de defensa del dominio público marítimo terrestre, al amparo de lo establecido en el artículo 132.2 CE. Con ello, el régimen jurídico establecido por la tan comentada Ley 2/20013 busca compatibilizar la defensa del medio ambiente litoral, objetivo principal, con el ejercicio por las Comunidades Autónomas de su competencia de construcción y explotación de puertos, alcanzando el debido equilibrio entre ambas competencias. [...] En definitiva, el nuevo apartado 4 del artículo 49 se limita a autorizar nuevos usos en las zonas portuarias de los bienes adscritos, reservándose la fijación por vía reglamentaria de los topes máximos de los mismos, para preservar el demanio marítimo-terrestre, cuya competencia principal corresponde al Estado a partir de lo establecido en el artículo 132.2 CE. Por ello, el apartado 16 del artículo 1 de la Ley 2/20013 se considera ajustado a la Constitución».*

⁹¹⁹ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, pp.814-815.

no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico» (art. 72.1 del TRLPEMM).

Muchas CCAA han ido aprobando leyes portuarias autonómicas siguiendo esta posibilidad marcada en la legislación estatal de puertos y permitiendo actividades y usos distintos de los propios del tráfico portuario siempre que sean complementarios de éstos. Es el caso de la Ley 10/2019, de 23 de diciembre, de Puertos y de Transporte en Aguas Marítimas y Continentales de Cataluña, permite en la zona de servicio portuario usos portuarios complementarios, es decir, *«los usos que el planeamiento urbanístico considera compatibles con las operaciones y actividades portuarias que contribuyen a la sostenibilidad y al equilibrio económico y social del puerto Tienen, en todo caso, tal consideración los usos destinados a integrar el sistema portuario con su entorno urbano, como los turísticos, de estancia de la tripulación, de restauración, comerciales, deportivos, de servicios, culturales, recreativos, feriales y de exposiciones» (art. 11);* o la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias que en su art. 14.2 2. Se refiere a que *«Los instrumentos generales de ordenación, en su caso, deberán incluir entre sus previsiones las necesarias para regular la zona de servicio, sin que sus determinaciones impidan el ejercicio de las competencias de explotación portuaria. En los supuestos en que se desarrollen actividades comerciales o industriales en la zona de servicio, el planeamiento general deberá desarrollarse a través de un Plan Especial de Ordenación»;* la Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Islas Baleares que, en su art. 52 establece que en la zona de servicio de los puertos podrán autorizarse aquellas actividades, instalaciones y construcciones previstas en el plan director del puerto y en todo caso *«b) Las de carácter comercial, cultural, deportivo, recreativo o similar que sean necesariamente complementarias de la actividad portuaria o marítima, y que favorezcan el equilibrio económico y social del puerto. c) La realización y la difusión de publicidad por cualquier medio, siempre que sean autorizadas de acuerdo con lo que se establece en el plan director respectivo».* O, por último, la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía que, en su art. 16, dispone que *«2. Dentro del dominio público portuario, también podrán realizarse usos compatibles con los portuarios, tales como los culturales, deportivos, educativos,*

recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no portuarias que favorezcan el equilibrio económico y social de los puertos. Para permitir estos usos no portuarios será necesario que estén previstos en el correspondiente Plan de Usos de los Espacios Portuarios y que se ajusten al planeamiento urbanístico»⁹²⁰.

En definitiva, con esta novedad introducida por la LPUSL la realidad es que se impone la visión comercial y económica de la utilización del dominio público en los puertos permitiéndose actividades que nada tienen que ver con la actividad portuaria pero que, por otro lado, son muestra de la realidad ya existente en algunos puertos y de la creciente demanda de desarrollar comercialmente estos espacios más allá de las operaciones genuinamente portuarias.

1.4.2. Autorizaciones.

La LPUSL introdujo cinco modificaciones importantes en el régimen de las autorizaciones en DPMT que tienen que ver, sobre todo, con el plazo máximo de vencimiento y el régimen de revocación de aquellas y que paso a analizar.

Debemos partir de la base de que, con carácter general, la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera debe ser libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél (art. 31.1 LC). Por su parte, los usos que revistan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o

⁹²⁰ La STC 34/2014, de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:2014:34) declaró constitucional el art. 20.3 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía siempre que se interpretara así: «*La anterior alegación debe ser rechazada, pues, los preceptos impugnados se limitan a prever la posibilidad de que el ámbito portuario acoja actividades complementarias o equipamientos comerciales, es decir, autoriza la existencia de esas actividades, pero no las impone, y la posibilidad de que existan o no dichas actividades dependerá en último término de las determinaciones previstas en el correspondiente plan de espacios portuarios y de su sometimiento al planeamiento urbanístico. La competencia estatal para la protección del dominio público marítimo-terrestre no puede ser objeto de una interpretación expansiva que permita excluir la competencia autonómica sobre cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en el dominio portuario, distintas de las expresamente prohibidas, por lo que a priori no puede afirmarse que la simple previsión de actividades complementarias que contribuyan al desarrollo económico y social del puerto, vaya a suponer un ilegítimo menoscabo de las competencias estatales de conservación de las características naturales del dominio público marítimo terrestre*».

rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo pueden ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión (art. 31.2 LC).

Si la reforma tenía como objetivo reconocido el de fomentar el desarrollo de las actividades en la costa que sean compatibles con su protección, resulta lógico que el legislador incluyera en la norma modificadora una ampliación del plazo de vencimiento de las autorizaciones para instalaciones desmontables que tantos problemas estaban dando hasta ese momento a las Demarcaciones de Costas por su necesaria renovación anual. La LPUSL modificó el art. 52.4 de la LC estableciendo que el plazo de vencimiento será el que se determine en el título correspondiente, y no podrá exceder de cuatro años, salvo en los casos en los que la Ley establezca otro diferente. Es decir, se eleva de uno a cuatro años el plazo de vencimiento de las autorizaciones. Ha sido una constante en el litoral español el mantenimiento de las instalaciones sin desmontar, una vez expirado el plazo del año otorgado con la autorización, con la consecuente necesidad de la Administración de incoar el correspondiente expediente sancionador y de restitución. El escaso plazo de un año favorecía la picaresca del titular de la autorización que “mantenía” voluntariamente la instalación sin desmontar porque la sanción a la que se enfrentaba era de escasa entidad y le “compensaba” su abono en relación con el beneficio obtenido en la temporada. Sobre todo si la Administración no llegaba a ejercer la restitución de las cosas a su estado. Hay que tener en cuenta que la infracción cometida en esos casos se considera por los tribunales como leve y prevista en el apartado 3 del art. 91 de la LC, en relación con la letra c) del art. 90 de la misma Ley⁹²¹.

La ampliación del plazo máximo de las autorizaciones a cuatro años se contempla igualmente en el RGLC 2014, art. 111.4 4 («*El plazo de vencimiento será el que se*

⁹²¹ *Vide Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 436/2010 de 12 Jul. 2010, Rec. 396/2005, La Ley 267609/2010: «Por tanto, aunque la autorización que obtuvo para ejecutar las instalaciones en dominio público lo fue para la temporada, acabada la misma, aunque desapareciera dicha autorización, la situación material denunciada no es equiparable a la falta de autorización, de forma que a partir de la fecha en que el recurrente se encontraba autorizado para mantener las instalaciones, el incumplimiento de la parte recurrente se centra en la obligación de desmontar las instalaciones autorizadas, por lo que, al subsumir la conducta referida en la infracción relativa a la "ejecución no autorizada de obras e instalaciones", puede considerarse que se ha vulnerado el principio de tipicidad. Siendo las cosas así debe estimarse la petición del recurrente en orden a que tan solo cabría entender que la infracción cometida es leve y prevista en el apartado 3 del artículo 91 de la Ley de Costas en relación con la letra c) del artículo 90 de la misma ley, apreciándose sobre la base fáctica indiscutida de que el recurrente procedió a mantener las instalaciones en el dominio público marítimo terrestre más allá del tiempo en que se encontraba autorizad».*

determine en el título correspondiente, y no podrá exceder de cuatro años») y se refiere al mismo también en su art. 113.3 en relación con los servicios de temporada («Los servicios de temporada podrán contar con una autorización por un plazo máximo de cuatro años, si bien las instalaciones deberán desmontarse una vez finalizada cada una de las temporadas incluidas en el plazo de duración de la autorización»). Respecto a esta cuestión, el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Proyecto de Reglamento ya dijo que nada se podía objetar respecto a que las autorizaciones para ocupación del dominio público marítimo-terrestre con servicios de temporada puedan tener una vigencia máxima de cuatro años, habida cuenta de la habilitación legal y el ámbito de discrecionalidad habilitado a la potestad reglamentaria⁹²². La Defensora del Pueblo, ya había recomendado al Gobierno, respecto al Proyecto de Reglamento, que se incluyera en el mismo lo siguiente: «Las instalaciones de temporada y chiringuitos deberían desmontarse después de cada temporada, aunque la autorización sea por cuatro años, y así procurar la regeneración de las playas. En todo caso, transcurrido el plazo de la autorización, el dpm-t afectado debe quedar restablecido a su estado anterior, a cargo del ocupante. El incumplimiento de esta cláusula deberá inhabilitar al responsable para poder obtener una nueva autorización»⁹²³.

Se ha criticado que esta ampliación del plazo máximo de las autorizaciones puede suponer una limitación de la libre concurrencia y así es, pero, por otro lado, al aumentar el plazo se facilita que el servicio pueda ser de mejor calidad ya que la inversión del titular puede ser mayor y amortizarse en más tiempo⁹²⁴. No hay que olvidar que en España hay aproximadamente unos 3.000 chiringuitos de los que tan solo un diez por ciento esta regularizados. En definitiva, para un antiguo Director General de Costas (2004-2008) «lo que realmente se pretende es generalizar y mantener la ocupación privativa del dpmt durante un plazo mucho más allá de lo razonable para el

⁹²² Vide Dictamen del Consejo de Estado nº 705/2014, de 17/09/2014 en relación con el Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE Documento CE-D-2014-705).

⁹²³ Vide Recomendación 124/2013, relacionada con la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales, Defensor del Pueblo, Madrid, 2014, p. 49.

⁹²⁴ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.169.

interés general en relación con la protección de la costa, o para garantizar la amortización de las inversiones realizadas»⁹²⁵.

Otra novedad de la LPUSL tiene que ver con la revocación de las autorizaciones pues se modificó el art. 55.1 de la LC para establecer una causa más de revocación consistente en el riesgo cierto de que los terrenos ocupados resulten alcanzados por el mar: *«Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso público, cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance y cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad»*. Como vemos, también se añade un inciso final en el artículo para referirse a que si la autorización resulta incompatible con una normativa aprobada con posterioridad a su otorgamiento, se le concederá un plazo de 3 meses para que adapte las instalaciones a dicha normativa y, si no lo hiciera, o no fuera posible física o jurídicamente se procederá a la revocación del título (art. 112.1 del RGLC 2014). Las dudas de constitucionalidad de este motivo de revocación fueron disipadas por el Tribunal Constitucional en su STC 6/2016, FJ 4d), que señala que el artículo debe interpretarse del mismo modo que en su redacción original de 1988 sobre la que se pronunció la STC 14/1991: *«la revocación de una autorización por resultar incompatible con la normativa aprobada con posterioridad es, en sí, una previsión legal que se limita a establecer el régimen de las autorizaciones demaniales, cuya aprobación no se ha discutido al legislador estatal. Ahora bien, si la normativa cuya aprobación da lugar a la revocación de la autorización debe ser ejecutada por la Comunidad Autónoma, al margen de que venga establecido por las leyes estatales o autonómicas, será ésta la que habrá de resolver si se debe o no impedir que continúe la utilización autorizada en su día, de manera que la resolución dictada por la Administración del Estado queda en cierto sentido vinculada por la resolución autonómica dictada en el ejercicio de sus competencias ejecutivas sectoriales»*.

Se modificó también el art. 76 LC incorporando una nueva letra m) en las condiciones que deben figurar en el título del otorgamiento y que tiene que ver con el cambio

⁹²⁵ Vide José FERNÁNDEZ PÉREZ, « El nuevo marco normativo para la gestión de la costa », *Revista de Obras Públicas*, ROP 3549, diciembre 2013, p. 55.

climático: «*Obligación del adjudicatario de adoptar las medidas requeridas por la administración de adaptación a la subida del nivel del mar, los cambios en la dirección del oleaje u otros efectos del cambio climático*».

Por último, se modificó el art. 78.3 de la LC para aumentar el plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre que se fija en 18 meses. Esta ampliación se produce respecto a las concesiones como veremos después y técnicamente resulta deficiente puesto que se limita a fijar ese plazo sólo respecto a “notificar” la resolución del procedimiento, en lugar de “para resolver y notificar” que es lo que hubiera sido correcto a tenor del art. 21 de la Ley 39/2015 (*la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*).

1.4.3. Concesiones.

La reforma de la LC de 2013 introdujo muchas y diferentes modificaciones en el régimen de las concesiones, tanto en el general como en el de las concesiones compensatorias.

En primer lugar, se matiza el derecho que tiene el concesionario al uso privativo de los bienes objeto de la concesión (art. 64 LC); se aplica a las concesiones de dominio público marítimo-terrestre el régimen de las prohibiciones para contratar con el sector público del TRLCSP y se añade una previsión referida a la situación de concurso del concesionario (art. 65 LC). Por otro lado, respecto a las condiciones de otorgamiento, se prevé que el título que se otorgue incluya las medidas a adoptar en caso de subida de nivel del mar, cambios del oleaje u otros efectos del cambio climático (art. 76.m. LC). Respecto al régimen de transmisión de las concesiones se permite la transmisión inter vivos de la concesión bajo determinados requisitos (art. 70.2 LC) y la transmisión mortis causa se amplía el plazo de que disponen los causahabientes para comunicar a la Administración el fallecimiento y su voluntad de de subrogarse (art.70.2 LC). Por su parte, se añaden nuevas causas de extinción de la concesión (art. 78.1 LC): incursión en

prohibición de contratar, falta de comunicación expresa por los causahabientes del fallecimiento y de su voluntad de subrogarse, revocación de la concesión cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar. Igualmente, se amplía de doce a dieciocho meses el plazo para que la Administración notifique la resolución del procedimiento en el caso de extinción. En cuanto al plazo máximo de duración de las concesiones, la reforma aumenta el plazo de 30 a 60 años (art. 66.2 LC), aumento que también se extiende a las concesiones compensatorias y se prevé la posibilidad de ampliar la duración de la concesión en un supuesto determinado y siempre sin exceder del plazo máximo de 75 años (art. 66.2 LC). Por último, a instancias del titular, se prevé la posibilidad de prorrogar – hasta un máximo de 75 años- las concesiones en vigor otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPUSL y las otorgadas al amparo de la Disposición Transitoria Primera de la LC.

Voy a analizar a continuación cada una de estas novedades, ofreciendo la opinión que merecen y que ya adelanto que, en su mayoría obedecen a una intención clara de facilitar el tráfico jurídico de los inmuebles del DPMT mediante la posibilidad de transmisión intervivos de las concesiones y de “privatizar” dicho dominio.

A. Derechos del concesionario y de la Administración concedente.

Las concesiones precisan del otorgamiento de un título, a diferencia de las autorizaciones en las que puede decirse que su otorgamiento comporta el reconocimiento de un derecho⁹²⁶. De ahí que el art. 64.1 de la vigente LC precise que toda ocupación

⁹²⁶ Vide STS de 25 de marzo de 2015, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 1647/2013, LA LEY 29780/2015: «Finalmente, no es admisible pretendida legalidad de las obras en cuestión desde el punto de vista de la legislación de costas, por el mero consentimiento tácito de la Administración. En este sentido la tan repetida Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2006, acogiendo lo dicho por la Sentencia de de 23 de diciembre de 1998 declara: "Hemos de tener en cuenta que nos encontramos ante un uso privativo del dominio público, que precisa para su conformidad a Derecho de un título concesional. El título concesional, en tanto que va más allá de la declaración de un derecho preexistente, como pueda ser la autorización, es constitutivo, es decir atribuye facultades de las que carecía el sujeto con anterioridad. Ni la legislación derogada de 1958 (arts. 94 y 95) ni la actual Ley 30/1992, permiten que por vía tácita o de silencio se adquieran derechos que no fuesen preexistentes al ciudadano, como lo es un uso privativo del dominio público».

de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado. Es ese título el que atribuye facultades de las que carecía el sujeto con anterioridad.

El nuevo art. 64.2 LC, introducido por la LPUSL, se refiere, en primer lugar, a los derechos del concesionario sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre y de la Administración concedente de esta forma: *«El concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión. En todo caso y de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga, se garantizará en estos terrenos, el libre acceso y tránsito de las autoridades y funcionarios competentes cuando fuera necesario por razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre y para el cumplimiento de las demás funciones que tengan atribuidas. En caso de accidente en el mar, o cuando por razones de seguridad en el tráfico marítimo sea necesario para la salvaguardia de las personas y las embarcaciones, se podrán depositar en los terrenos objeto de concesión, las embarcaciones y sus pertrechos»*.

Llama la atención la referencia que hace el artículo al derecho del concesionario al uso privativo de los bienes como si estuviera por encima del titular del dominio. El principio de autotutela de la Administración queda un tanto en entredicho con esta precisión que hace el texto. La Administración concedente, en virtud de ese principio de autotutela puede y debe tener acceso a los bienes de DPMT objeto de la concesión y esa potestad parece aquí relajarse en cierta forma. Recordemos que en muchas legislaciones sectoriales se prevé sin problemas el acceso de los funcionarios habilitados a los bienes objeto de concesión para sus funciones de inspección y control del dominio público. Es el caso, por ejemplo, del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que en su art. 317.2 permite al personal con funciones de inspección o control *«acceder a las superficies e instalaciones objeto de concesión o autorización situadas en la zona de servicio de los puertos o a los buques y plataformas de pabellón español o, con las limitaciones, en su caso, establecidas en los Convenios Internacionales suscritos por España, a los de pabellón extranjero que se encuentren en aguas*

situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción en que hubieran de realizarse las comprobaciones y actuaciones correspondientes, salvo que tuvieran la consideración legal de domicilio, en cuyo caso la labor inspectora deberá ajustarse a las reglas que garantizan su inviolabilidad».

El art. 101.2 de la LC establece que los funcionarios y agentes de la Administración, a efectos de la formulación de denuncias, estarán facultados para acceder a los terrenos de propiedad privada en que hubieren de realizarse las comprobaciones y actuaciones correspondientes, lógicamente terrenos de propiedad privada que no constituyan domicilio. A tenor de este artículo, podría parecer que, cuando se trate de espacios objeto de concesión y no privados, sí habría que solicitar la autorización judicial. Nada más lejos de la realidad. Por eso este nuevo art.64.2 quizá vaya encaminado a clarificar esta circunstancia: que *«con excepción del domicilio, si es el caso, las autoridades y funcionarios pueden acceder y transitar por el espacio de una concesión sin necesidad de autorización judicial cuando así lo reclama el ejercicio de sus funciones»*⁹²⁷. PONS CANOVAS se refiere a esta distinción entre derechos del concesionario y de la Administración concedente ofrece una imagen de dependencia del titular del dominio al titular de la concesión porque sobresale el derecho del concesionario al uso privativo frente a sus deberes como ocupante de un espacio de titularidad pública y, por su parte, la referencia al uso privativo de los bienes podría interpretarse como una prohibición del uso común que, en ocasiones, permite compatibilizarse con el privativo (como es el caso de solariums, plataformas de baño, etc.)⁹²⁸.

El RGLC 2014 completa este artículo 64.2 sin mayores novedades, estableciendo que, para el acceso, las autoridades y funcionarios de la Administración competente se identificarán e indicarán el motivo del acceso o tránsito, levantando acta de comparecencia y, en su caso, el órgano competente interesará, cuando sea necesario, la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad, sin perjuicio de las sanciones que puedan proceder (art. 132.2 RGLC 2014).

⁹²⁷ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.173.

⁹²⁸ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, Pamplona, p.212.

B. Prohibición de contratar y situación de concurso del concesionario.

La LPAP, en su art. 94 establece que en ningún caso podrán ser titulares de concesiones sobre bienes y derechos demaniales las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar reguladas en la Ley de Contratos del Sector Público y que cuando, posteriormente al otorgamiento de la concesión, el titular incurra en alguna de las prohibiciones de contratación se producirá la extinción de la concesión. Esta previsión de carácter general se incorpora mediante el art. 65.2 de LC con prácticamente la misma redacción que la Ley de Patrimonio aunque el artículo se remite al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre que, en la actualidad, habrá de entenderse a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (art. 71 y ss. de la LCSP 2017). La oportunidad de esta inclusión en la Ley es evidente pues, aunque la previsión de la prohibición de contratar en el ámbito de las concesiones sobre DPMT era aplicable con anterioridad⁹²⁹ por el carácter supletorio de la LPAP⁹³⁰, parece que su plasmación expresa en la LC desde luego no sobra.

Por otro lado, el citado art.65.2, en su párrafo tercero, introduce la siguiente previsión: *«en caso de declaración de concurso y mientras no se haya producido la apertura de la fase de liquidación, no se producirá la extinción de la concesión, si su titular prestare las garantías suficientes, a juicio de la Administración, para continuar con la ocupación en los términos previstos en el título concesional»*. Con ello, se está plasmando lo que disponía el art. 224.5 del TRLCSP de 2011 y actual art. 212.5 de la LCSP

⁹²⁹ Vide SAN de 8 de octubre de 2008, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Rec. 200/2007, LA LEY 172257/2008 *«Por su parte, el art. 94 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, señala que en ningún caso podrán ser titulares de concesiones sobre bienes y derechos demaniales las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar reguladas en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que cuando, posteriormente al otorgamiento de la concesión, el titular incurra en alguna de las prohibiciones de contratación se producirá la extinción de la concesión, siendo este precepto aplicable supletoriamente a las concesiones de dominio público marítimo-terrestre previstas en la Ley de Costas.*

⁹³⁰ Vide Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 84.3: *«Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley».*

2017 (*En caso de declaración en concurso la Administración potestativamente continuará el contrato si razones de interés público así lo aconsejan, siempre y cuando el contratista prestare las garantías adicionales suficientes para su ejecución*⁹³¹).

En relación con esta inclusión de las prohibiciones de contratar, entre las que se encuentra la declaración de concurso del concesionario, el art.78.1 LC, en su letra j) que se añade, establece que es causa de extinción de la concesión incurrir en prohibición de contratar, de acuerdo con el artículo 65.2 de la LC. En el mismo sentido se pronuncia el art. 163.1 j) del RGLC 2014⁹³².

Las prohibiciones de contratar no son aplicables a las concesiones compensatorias pero sí a la prórroga de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPUSL. A este respecto, la Disposición Transitoria Vigésimotercera del RGLC 2014 establece que las prohibiciones de contratar y la extinción sobrevenidas sí será de aplicación a las concesiones otorgadas con posterioridad al 31 de mayo de 2013 y a los concesionarios que incurrieran en prohibición de contratar con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento.

C. Revocación de la concesión en caso de riesgo de ser alcanzada por el mar.

Dentro del objetivo de la LPUSL de «*afrentar con garantías la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral*» y paliar sus efectos se introdujo una nueva causa de extinción de las concesiones consistente en la «*Revocación de la concesión*»

⁹³¹ Vide Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, art. 212.5: «*En todo caso se entenderá que son garantías suficientes: a) Una garantía complementaria de al menos un 5 por 100 del precio del contrato, que deberá prestarse en cualquiera de las formas contempladas en el artículo 108. b) El depósito de una cantidad en concepto de fianza, que se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 108.1, letra a), y que quedará constituida como cláusula penal para el caso de incumplimiento por parte del contratista*».

⁹³² Vide como ejemplo de extinción de concesión de DPMT por declaración de concurso el Dictamen núm.: 422/2016, de 22 de junio del Consejo Consultivo de Andalucía que dictamina favorablemente la extinción de la concesión otorgada a la sociedad "I.I.I., S.A." para la ocupación de 9.300 m² de terrenos de dominio público marítimo-terrestre en el término municipal de Benalmádena (Málaga).

cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar» [art. 78.1.m) de la LC].

El legislador era consciente de que, a lo largo del tiempo, se habían otorgado títulos de ocupación o se habían legalizado innumerables edificaciones e instalaciones en el DPMT. Los destinos de esas ocupaciones habían sido variados: industriales, hoteleros, recreativos, de restauración, viviendas, etc., y muchas de ellas, por su situación, están expuestas al riesgo de ser alcanzadas por el mar. El panorama ante estas situaciones era conjugar el derecho del concesionario al mantenimiento de la concesión y el deber de la Administración de preservar la costa pues no siempre cabe la modificación del título ante la *«alteración de los supuestos físicos existentes en el momento del otorgamiento»* [art. 78.1.d) LC]. El hecho de que las instalaciones de la concesión sean alcanzadas por el mar supone, indudablemente, un supuesto de alteración física pero llega a tal punto que la concesión no se puede mantener y el título debe ser revocado.

Este nuevo supuesto de revocación de la concesión debe ser puesto en relación con lo que prevé el art. 13.ter.4 de la LC ya que, para declarar la revocación por esta causa, previamente habrá que declarar en regresión grave el tramo de costa en el que se encuentre la concesión. No cabe duda de que la decisión de revocación, como medida extrema que puede adoptar la Administración frente al concesionario, ha de ser proporcionada a las circunstancias y estas deben ser acreditadas a través de esa declaración de tramo en regresión que asegura que la zona no puede recuperar su estado anterior por procesos naturales. El art. 13.ter.4 señala al efecto que *«Las construcciones amparadas por un derecho de ocupación, existentes en los terrenos declarados en situación de regresión grave se mantendrán, siempre que el mar no les alcance o exista riesgo cierto de que lo haga, en los términos del apartado anterior. En caso contrario, el derecho de ocupación se extinguirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 78»*.

Esta causa de revocación también puede ser puesta en relación con lo que dispone el art. 146 del RGLC 2014 que prevé la renuncia del concesionario, en cualquier momento, a la ocupación de la parte del dominio público incluida en el perímetro de la concesión que no resulte necesaria para su objeto, de tal modo que podría considerarse la posibilidad de dicha renuncia si con ello fuera suficiente para mantener sin menos-

cabo el desarrollo de la concesión aun en estos supuesto de riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar las instalaciones . Entiendo que, en este caso, sería discrecional por parte de la Administración aceptar o no esta renuncia para el mantenimiento del título.

Revocada la concesión por este motivo, se procederá, en todo caso, al levantamiento y retirada de las obras e instalaciones del dominio público y de su zona de servidumbre de protección (art. 72.1 LC); levantamiento y retirada que será a expensas del concesionario como establece el propio art. 72 LC y confirma el art. 148 del RGLC 2014 que prevé también que «*el titular de la concesión constituirá el depósito suficiente para responder de los gastos de levantamiento*». Igualmente, el art. 149 del RGLC 2014 prevé la ejecución subsidiaria de esta obligación del concesionario señalando que la Administración otorgará al concesionario un plazo no superior a tres meses -salvo casos excepcionales- para proceder al levantamiento y retirada de las obras e instalaciones y, si no lo hiciera, ejecutará subsidiariamente los trabajos que aquel no hubiera efectuado.

Como vemos el art. 72.1 LC señala “en todo caso”, es decir, que la Administración ya no dispone de la posibilidad de decidir sobre el mantenimiento de las obras e instalaciones.

Aunque la Ley no lo prevé expresamente, la extinción de la concesión por este motivo entiendo que da derecho a indemnización para el concesionario al tratarse de un supuesto asimilable a un rescate de la concesión y aún más si tratara de una concesión de las denominadas compensatorias⁹³³. No podemos dejar de lado que en este caso no estamos ante ningún incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, ni ante ninguna otra causa de extinción del título que no da derecho a indemnización. Hay que partir de lo que dispone la Disposición Transitoria Quinta de la LC respecto de las concesiones vigentes a la promulgación de la Ley, en la que se

⁹³³ Vide STS de 1 de julio de 2002, Rec. 6389/1994, Id Cendoj: 28079130032002100402: «[...] en el supuesto de reducción del término concesional procede la indemnización de daños y perjuicios siempre que éstos se concreten adecuadamente. En efecto, si la Ley establece que la revocación de las concesiones por incompatibilidad con los criterios de ocupación del dominio público genera el derecho a una indemnización en favor del concesionario, y el Reglamento indica que esa incompatibilidad se produce en las concesiones de una prolongada duración, la consecuencia inmediata ha de ser que los daños derivados de la reducción del tiempo de duración sean también indemnizables, en tanto en cuanto se den los presupuestos previstos en el ordenamiento para que sea procedente».

establece que *«podrán ser revocadas, total o parcialmente, además de por las causas previstas en el título correspondiente, cuando resulten incompatibles con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la presente Ley. La indemnización se determinará, en su caso, por aplicación de lo previsto en las cláusulas de la concesión o, en su defecto, en la legislación en cuya virtud se otorgó aquélla»*.

En estos casos nos encontramos, a mi entender, ante concesiones con cláusula de precario de primer grado, de ahí la procedencia de indemnización. Al respecto SORO MATEO⁹³⁴ señala que *«La conclusión a la que puede llegarse es que en relación a la procedencia de indemnización, se habrá de estar a la existencia de «cláusula de precario», así como a la finalidad del rescate de la concesión. De este modo, la precariedad de los títulos habilitantes no es óbice para el reconocimiento del derecho a indemnización; sólo no surgirá éste cuando la revocación no tenga como finalidad la protección y salvaguarda del principal destino del bien de dominio público sobre el que recae la concesión —precariedad de segundo grado—. Pero, cuando estuviera fundada en nuevos criterios de apreciación del interés público, surgirá entonces el derecho a compensación»*. En este sentido la STS de 8 de abril de 2003, Rec. 8789/1997⁹³⁵, consideró que *«la cláusula de precario no elimina por sí misma la obligación administrativa de indemnizar [...] no se produce exención del deber de indemnizar en el caso de que la Administración quiera poner fin a la situación creada al amparo de la cláusula de precario, pues esto sólo se admitiría en una precariedad de segundo grado, pero no en una precariedad de primer grado creada con carácter permanente y duradero, lejos de la provisionalidad y transitoriedad más propia de la precariedad de segundo grado»*.

Por otro lado, el art. 55.1 LC, respecto de las autorizaciones, prevé su revocación sin indemnización *«cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance»*. Por tanto, a sensu contrario, puede entenderse que la revocación de

⁹³⁴ Vide Blanca SORO MATEO, «La revisión de concesiones de uso privativo de agua para su adaptación a las exigencias ambientales de los planes hidrológicos y su eventual indemnización», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, Zaragoza, 2016, p. 159. La autora cita, a su vez a Esteban CORRAL GARCÍA y José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, 2ª edición, El Consultor, Madrid, 2001: 646 pp. Vide también Ramón MARTÍN MATEO, «La cláusula de precario en las concesiones de dominio público», en *Revista de administración pública*, 56, 1968.

⁹³⁵ Vide STS de 8 de abril de 2003, Rec. 8789/1997, Id Cendoj:28079130042003100009.

la concesión por esta misma causa debe ser indemnizable⁹³⁶, puesto que, en cualquier caso, la concesión cuya revocación se pretenda siempre habrá sido otorgada con anterioridad a la declaración del tramo en situación de regresión grave. El art.13.ter LC señala expresamente que «*en los terrenos declarados en situación de regresión grave no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre*»; y su apartado 3 establece que «*Excepcionalmente y en las zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos cinco años, la declaración podrá prever que se otorguen derechos de ocupación destinados a servicios públicos acordes con lo establecido en el artículo 32. Estas ocupaciones no podrán otorgarse por un plazo que exceda de cinco años, prorrogables por periodos iguales dentro del máximo previsto en la presente Ley*». Por consiguiente, la excepción, respecto de nuevas concesiones, solo se dará en las zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos cinco años. Es decir, esta causa de extinción del título solo será aplicable a las concesiones otorgadas con anterioridad a la declaración de regresión y, a mi entender, indemnizable. Respecto a las nuevas concesiones otorgadas de forma excepcional tras una declaración de regresión grave, entiendo que estarían sometidas también a esta causa de extinción aunque su revocación no sería indemnizable, pues en el título de otorgamiento se hará constar expresamente esa circunstancia⁹³⁷.

⁹³⁶ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.207.

⁹³⁷ La STC 6/2016, de 21 de enero de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad nº 4906-2013 interpuesto por la Junta de Andalucía) se refiere a la impugnación que hace la Junta de Andalucía del art. 1, apartados 18 de la LPUSL en el que se señala que la STC 149/1991 ya estableció que la posibilidad de revocar una autorización por incompatibilidad de normativa posterior debe ser ejecutada por la Comunidad Autónoma, mientras que la nueva regulación parece reservar a la AGE el juicio de compatibilidad, sin que quede vinculada por la resolución autonómica. Respecto a la revocación unilateral de las autorizaciones en zona de dominio público, la sentencia señala que el recurso de la Junta de Andalucía únicamente se refiere a la revocación basada en la incompatibilidad de la autorización con la normativa sobrevenida. Esta causa ya figuraba en la LC 1988, precisando ahora la reforma que solo se revocará la autorización si en el plazo de tres meses desde que le fuera comunicada tal circunstancia a su titular, éste no hubiera adaptado su ocupación a la nueva normativa, o la adaptación no fuera posible física o jurídicamente. La sentencia se remite en este punto al examen que hizo la STC 149/1991, FJ 4.E.c.a') al examinar la redacción original de este precepto, que concluía que «*la revocación de una autorización por resultar incompatible con la normativa aprobada con posterioridad es, en sí, una previsión legal que se limita a establecer el régimen de las autorizaciones demaniales, cuya aprobación no se ha discutido al legislador estatal. Ahora bien, si la normativa cuya aprobación da lugar a la revocación de la autorización debe ser ejecutada por la Comunidad Autónoma, al margen de que venga establecido por leyes estatales o autonómicas, será ésta la que habrá de resolver si se debe o no impedir que continúe la utilización autorizada en su día, de manera que !a resolución dictada por la Administración del Estado queda en cierto sentido vinculada por la resolución autonómica dictada en el ejercicio de sus competencias ejecutivas sectoriales*». Ante esta interpretación ya efectuada, el TC ahora señala que no debería ofrecer dudas

D. Plazo máximo de las concesiones y prórroga de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPUSL.

Es esta una de las modificaciones de la Ley que causó más opiniones encontradas puesto que se la tildó de ser un intento más de privatización del litoral. La LPUSL modificó el apartado 2 del art. 66 LC y amplió la duración de las concesiones, pasando de 30 años a 75: *«El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años. Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen. Los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, respetando en todo caso el plazo máximo de setenta y cinco años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración»*. La LPUSL justifica esta ampliación en la equiparación de los plazos de la LC a los fijados en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Sin embargo, parece que el legislador obvia el último inciso del art. 93.3 de la LPAP que matiza que el plazo máximo de duración de las concesiones, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, *«salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación»*⁹³⁸. Respecto a la Ley de Aguas, también en ella se hacen salvedades respecto al plazo máximo de 75 años como es la contenida en la Disposición Transitoria Primera que se refiere a los titulares de derechos sobre aguas públicas derivados de la Ley de 13 de junio de 1879 que seguirán disfrutando de sus derechos, de acuerdo con el contenido de sus títulos administrativos y lo que la propia Ley 29/1985 establece, durante un plazo máximo de setenta y cinco años a partir de la entrada en vigor de la misma, *«de no fijarse en su título otro menor»*.

En el debate parlamentario de la LPUSL el Grupo Socialista se opuso a esta ampliación a 75 años al considerar que *«El plazo de ocupación del dominio público*

adicionales el precepto una vez modificado *«ni cabe solicitar de este Tribunal una sentencia interpretativa, que no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes, como señala el Abogado del Estado (por todas, STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6)»* [F.J.II.4.c)].

⁹³⁸ Vide María de los Ángeles FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, «El problemático plazo de las concesiones de uso del dominio público (a propósito de la Resolución de la DGRN de 4 de diciembre de 2012)», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 317, septiembre-diciembre 2011.

marítimo-terrestre de setenta y cinco años se considera a todas luces excesivo, asimilándose a una propiedad privada que por mandato constitucional resulta imposible por definición en la zona de dominio público»⁹³⁹ (Enmienda 104). En parecidos términos se pronunció el Grupo Mixto (Enmienda 126). El Grupo Popular defendió la ampliación del plazo reconociendo que «el objetivo que se persigue es dotar de mayor estabilidad y horizonte económico a las inversiones en la costa, con el objeto de promover actividades y servicios más eficientes y a cambio comprometer a los concesionarios en la preservación del dominio público, de acuerdo con nuestra filosofía de promover la corresponsabilización de ciudadanos y sector privado en la conservación de los bienes públicos. Todas las concesiones deberán someterse a evaluación de impacto ambiental cuando así esté previsto»⁹⁴⁰.

La enmienda núm. 2 del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia al Proyecto de Ley de la LSUSL se refería así a la ampliación del plazo máximo: «Establecer para las concesiones un plazo tan amplio de 75 años, mucho mayor que la vida profesional media de 35 años (además con la posibilidad de transmisión *inter vivos* según el artículo de nueva redacción 70.2) supone de hecho una privatización del suelo ya que la revocación de una concesión por parte de una administración es casi imposible. Esta privatización contradice la inalienabilidad de los bienes de dominio público que establece la Constitución. El que los tiempos de concesión sean tan largos y que su derecho se pueda transmitir *inter vivos*, el que no existan mecanismos por los que revocar la concesión en caso de que la administración lo requiera por interés común, o por incumplimiento de las condiciones de la concesión, genera de hecho una privatización de por vida del suelo público, dejando a la Administración con las manos atadas ante cualquier circunstancia. Esta privatización encubierta supondrá la paralización de muchos proyectos de infraestructuras básicas como redes urbanas o paseos marítimos»⁹⁴¹.

⁹³⁹ Vide BOCG Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 29 de enero de 2013, núm. 29-2, Enmiendas e índice de enmiendas al articulado, p. 78.

⁹⁴⁰ Vide DSCD, Año 2012, X Legislatura, núm. 81, Sesión plenaria núm. 77 celebrada el jueves 13 de diciembre de 2012, Intervención del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Sr. Arias Cañete), p.36.

⁹⁴¹ Vide BOCG, X Legislatura, núm. 29-2, Serie A, Proyectos de Ley, 29 de enero de 2013, p. 8.

La ampliación se aplica no sólo a las nuevas concesiones sino también a las concesiones en vigor otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPUSL, así como a las otorgadas al amparo de la Disposición Transitoria Primera de la LC, o “compensatorias”, que pueden prorrogarse hasta ese límite de 75 años (art.2.1 de la LPUSL: *la prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la Disposición Transitoria Primera de la LC, previa solicitud de la correspondiente concesión*). Por tanto, la ampliación del plazo va a suponer el mantenimiento durante muchos más años de ocupaciones incompatibles con el destino propio de la costa, en un momento temporal en el que se preveía que dichas ocupaciones iban a finalizar⁹⁴². Por otro lado, el hecho de que sea aplicable a concesiones en vigor otorgadas con anterioridad al año 2013 puede suponer, en la práctica, la existencia de concesiones con plazo superior a los 75 años ya que este plazo se suma al ya transcurrido.

Y es que la Ley no distingue entre concesiones con usos compatibles con ésta y las que no lo son. Hasta el punto es así, que el art. 2.4 de la LPUSL establece que en el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación que determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Añadiendo el apartado 5 de dicho artículo que las concesiones así prorrogadas se registrarán en todo lo demás, por lo dispuesto en la LC. Resulta esta previsión a mi entender incompatible con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta de la LC que dispone que, en ningún caso, podrá otorgarse prórroga del plazo de concesión existente a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongan a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen. Qué duda cabe que las actividades sometidas a la Ley 16/2002 resultan contrarias a lo dispuesto en la LC, por lo que, a una prohibición general, se

⁹⁴² Vide Concepción HORGUE BAENA, «La nueva regulación de las Costas. Conclusiones», en José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (coord.), Antonio Javier FERREIRA FERNÁNDEZ (coord.), Alba NOGUEIRA LÓPEZ (coord.): *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014, p. 201.

suma una excepción sin mucho sentido. Para NÚÑEZ LOZANO «*los usos a que se refiere el artículo 2.4 LPUSL –salvo los que no puedan tener otra ubicación- solo pueden ser los amparados por una concesión anterior a la entrada en vigor de la LC otorgada por un plazo inicial que aun no haya concluido y que no se haya revisado a causa de la cuantía que hubiera entrañado la indemnización*»⁹⁴³. Téngase en cuenta que la Disposición Transitoria Quinta de la LC disponía que estas concesiones para usos incompatibles con los criterios de ocupación del dominio público debían ser revisadas en el plazo de dos años desde la LC y revocadas, con la consiguiente indemnización para el titular. Es obvio que, en muchos casos no se habrá hecho así, pues, de otro modo, no estarían en vigor esos títulos incompatibles a los que ahora se permite su prórroga⁹⁴⁴. Se trata de otra dejación más de la Administración contraria a la protección del demanio que se suma a muchas otras quizá por falta de financiación para las debidas indemnizaciones por la revocación de los títulos.

No será de aplicación este plazo máximo a las concesiones sobre bienes de DPMT adscritos a las CCAA (art.49.1 LC) que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos, a las que me he referido antes, y cuyo plazo máximo es el establecido para los puertos de interés general en el TRLPEMM (art. 172.1 del RGLC 2014).

Se ha calificado el plazo máximo de 75 años como contrario al interés general⁹⁴⁵, excesivo o poco prudente para cualesquiera situaciones y se ha afirmado que hubiese

⁹⁴³ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.187.

⁹⁴⁴ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, «La prórroga de las concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley 2/2013 y que albergan usos incompatibles», en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*.

⁹⁴⁵ Vide Estanislao ARANA GARCÍA y Asensio NAVARRO ORTEGA, «La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, Septiembre-Diciembre 2013, p.45.

sido «*más razonable disponer un plazo menor con posibilidad de prórroga, con la finalidad de poder evaluar en el futuro las necesidades del litoral y el grado de incidencia de los usos preexistentes sobre él*»⁹⁴⁶.

No obstante, el RGLC 2014, por contra, sí regula los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen, haciendo con ello una prudente modulación del plazo máximo. En este sentido, el art. 135.4 del RGLC 2014 se encarga de establecer esa graduación temporal de las concesiones en función de los usos a los que estén destinadas:

«4. De acuerdo con el objeto de la solicitud, los plazos máximos por los que se podrán otorgar las concesiones son los siguientes:

a) Usos destinados a actuaciones ambientales: hasta un máximo de 75 años.

b) Usos que desempeñan una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: hasta un máximo de 50 años.

c) Usos que presten un servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio: hasta un máximo de 30 años».

Por su parte, el art. 174.2 del RGLC 2014 establece que el plazo por el que se prorrogarán las concesiones ordinarias se establecerá de acuerdo con los siguientes usos:

«a) Destinados a vivienda y zonas asociadas: Hasta un máximo de 75 años.

b) Destinados a actuaciones ambientales: Hasta un máximo de 75 años

c) Destinados a restauración: Hasta un máximo de 30 años.

⁹⁴⁶ Vide Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.84.

d) Destinados a actividades de explotación económica distintas a la de restauración: Hasta un máximo de 50 años.

e) Destinados a infraestructura de servicios urbanos, actividades sociales o comunitarias y dotacionales: Hasta un máximo de 50 años.

f) Destinados a instalaciones marítimas: Hasta un máximo de 50 años.

g) Otros usos no incluidos en los apartados anteriores: Hasta un máximo de 30 años»

A lo anterior se añade en el mismo artículo que la resolución por la que se otorgue la prórroga de concesiones ordinarias reducirá el plazo máximo previsto en los apartados anteriores en una quinta parte cuando las instalaciones se ubiquen en la ribera del mar, previsión que resulta acertada desde el punto de vista de la intención loable, aunque insuficiente, de “despejar” la ribera del mar ocupada indebidamente.

El art. 135.5 del RGLC 2014 establece que, para la determinación del plazo de la concesión, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: la adecuación al medio de la instalación, el grado de interés que represente para el dominio público marítimo-terrestre o sus usuarios, su ubicación en ribera del mar o fuera de la misma, y el contenido del estudio económico-financiero o, en su defecto, el volumen de la inversión a amortizar. Por otro lado, en el párrafo tercero de dicho artículo se introdujo por recomendación del Consejo de Estado⁹⁴⁷ que propuso se tuvieran en cuenta, igualmente, «a) *El impacto paisajístico del objeto de la concesión que se solicita.* b) *La protección ecológica*

⁹⁴⁷ Vide Dictamen del Consejo de Estado nº 705/2014, de 17/09/2014 en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE Documento CE-D-2014-705): «*La regulación de las prórrogas plantea también otro problema que nada tiene que ver con el del cómputo de los plazos, problema que ya se ha avanzado en el apartado V.3 y en los comentarios al articulado concreto del Reglamento en este dictamen, acerca de los criterios que prevé el Reglamento para determinar el otorgamiento y la duración de las prórrogas. Tanto en el artículo 135, y en su caso 170, para las concesiones "nuevas", como en el 174 y en el 175 (para las preexistentes), todos ellos relacionados con los criterios para otorgar o no ampliaciones o prórrogas y para determinar su duración, deberían incluirse, de manera que sea obligatorio considerarlos como criterio nuevo o adicional, a los de carácter ambiental que figuran en el Reglamento (que sin duda ya los hay) otros criterios que deriven de leyes (y de reglamentos o actos de planificación o de ordenación o gestión derivados de aquella y de éstos) en especial - el criterio del impacto paisajístico de la concesión cuya prórroga se pretende cuando, bien por aplicación directa del Convenio Europeo Paisaje, bien en aplicación de la legislación de las Comunidades Autónomas aprobada en desarrollo de aquél, se haya planificado estratégicamente o en detalle el paisaje del litoral o se hayan fijado criterios para edificaciones o instalaciones singulares; - el criterio de protección ecológica de la interfase o interacción mar/tierra derivado de aplicación de normas de gestión integral costera o de planificación marina de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino y de la*

de la interacción mar-tierra derivada de la aplicación de las normas de gestión integral costera o de protección marina. c) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en los planes de ordenación de los recursos naturales cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a los criterios informadores de dichos planes. d) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en la planificación de conjuntos históricos BIC cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a la protección prevista en el correspondiente plan o en la declaración del BIC».

El límite de los 75 años, como hemos visto, se reserva a los usos destinados a vivienda y zonas asociadas y los destinados a actuaciones ambientales. En el primer caso, seguramente para amparar la prórroga de las concesiones compensatorias cuyo objeto sean viviendas mientras que los usos destinados a actuaciones ambientales en la actualidad son los menos. Dentro de este concepto de “actuaciones ambientales” la CEOE⁹⁴⁸ sugirió, sin éxito, que se incluyeran expresamente aquellas que tienen como

Estrategia Marina Europea de la que la misma trae causa, Protocolo para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo y de las futuras normas de transposición en España de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo; - el criterio derivado de actuaciones llevadas a cabo, o pendientes de hacerlo, en virtud de planes de ordenación de los recursos naturales de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y otro tipo de planes previstos en la misma, cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fuera en general contrarias a los criterios informadores de los planes por ella regulados, así como de los Convenios internacionales incluidos en el Capítulo IV de su Título II y, en especial, de los ordenados por el Estado o por las Comunidades Autónomas del litoral español por formar parte de la Red Natura 2000; o al Mandato de Yakarta de 1995 sobre la diversidad biológica marina y costera, costas y medio marino aprobado por las Partes Contratantes del Convenio de Diversidad Biológica (Decisión II/10) y su programa de Acción de 1995 (Decisión IV/5) u otros instrumentos internacionales integrados en la citada Ley 42/2007; - el criterio de si en virtud de la planificación de conjuntos históricos BIC o sus entornos del ordenamiento de protección del patrimonio cultural de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la edificación o instalación estuviera declarada fuera de ordenación o figura equivalente o fuera en general contraria a la protección prevista en el correspondiente plan o en la declaración del BIC».

⁹⁴⁸ Vide Observaciones de CEOE: Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Ley de Costas, Confederación española de Organizaciones Empresariales, 2014, p.11: «Por lo expuesto, entendemos que debe entenderse dentro de las concesiones ordinarias previstas en el apartado b) del apartado 2^a del artículo 174, destinadas a actuaciones ambientales, aquellas que tienen como finalidad la creación, regeneración y/o recuperación de playas, que forman parte del marco de actuación previsto en la citada Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas. [...] En este sentido, y debido a la repercusión de algunos sectores en la actividad económica de la costa y a las grandes necesidades de inversión que requieren solicitamos expresamente que los usos de alojamientos sea una categoría con un plazo máximo de la prórroga de 75 años. Asimismo, solicitamos

finalidad la creación, regeneración y/o recuperación de playas, así como los usos de alojamientos y la acuicultura.

El art. 172.2 del RGLC 2014 establece para las concesiones ordinarias que el concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la LPUSL y, en todo caso, antes de los seis meses previos a la fecha de extinción del plazo para el que fue inicialmente concedida y se computará el plazo desde la fecha de su solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga. Aunque si se solicita la prórroga dentro de los seis meses anteriores a la extinción del plazo de la concesión, el plazo se computará desde la fecha de extinción del título.

Para el caso de las concesiones compensatorias de la Disposición Transitoria Primera de la LC, se tendrá derecho a solicitar la prórroga desde la fecha de notificación de la resolución de otorgamiento de la concesión. Sin embargo, no se tiene en cuenta la situación de hecho de que hayan transcurrido ya los 30 años y aún no se haya otorgado la concesión. Debemos tener presente la situación en la que se encuentran miles de propietarios que, en la actualidad, aun no se les ha otorgado la concesión compensatoria por lo que se encontrarán en una situación de indefensión pues la solicitud de la prórroga se hace depender del otorgamiento del título y éste aun no les ha sido concedido.

En cuanto al *dies a quo* del cómputo de los plazos de concesión, se debería haber previsto que se empezaran a contar desde la fecha de otorgamiento de la concesión. Sobre este cómputo, ya advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Proyecto de Reglamento que, *«aplicado como dies a quo el de la solicitud de concesión y de su prórroga puede haber concesiones otorgadas al amparo del apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, concesiones compensatorias de 60 (30 + 30) años que tuvieran el uso como vivienda y zonas asociadas o actuaciones ambientales (para las que el artículo 174.2 fija el plazo máximo de prórroga en 75 años),*

que la acuicultura, debido a la integración con el medio ambiente de los establecimientos de acuicultura marina, así como el grado de interés que representa para España y la Unión Europea la producción de alimentos de origen acuático y, por último, el gran volumen de inversión económica necesaria en las granjas de acuicultura respecto de su retorno, se equipare el plazo máximo de las prórrogas a los usos destinados a actuaciones ambientales y dispongan de un plazo máximo de 75 años».

que si se formula la solicitud el último de esos 60 años podrían alcanzar la duración de 135 años menos un día».

La reforma de 2013 trajo consigo también la modificación del art. 66.3 de la LC que ahora establece que *«cuando el objeto de una concesión extinguida fuese una actividad amparada por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos otorgada por la Administración del Estado por un plazo superior, su titular tendrá derecho a que se le otorgue una nueva concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre por un plazo igual al que reste de vigencia a la concesión de explotación, sin que en ningún caso pueda exceder de setenta y cinco años».*

La ampliación desmesurada del plazo de las concesiones, aparte de la evidente demora en la recuperación del espacio litoral que trae consigo, puede suponer una medida que contraviene la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo o directiva de servicios que establece que establece que *«En especial, la duración de la autorización concedida debe fijarse de forma que no se restrinja ni se limite la libre competencia más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos»*⁹⁴⁹. No cabe duda que con esta reforma el plazo de algunas concesiones puede superar el necesario para amortizar las inversiones y la remuneración justa de los capitales invertidos en ellas. Por otro lado, la prórroga establecida por la LPUSL para todas las concesiones demaniales de explotaciones económicas otorgadas durante la vigencia de la LC 1988 podría resultar contraria a la citada Directiva de Servicios por restringir la libre competencia. Sobre este asunto ya se pronunció la STC 233/2015 que no apreció infracción constitucional en esta prórroga al no suponer una restricción de la libertad de empresa del art. 38 CE. Para ello el Tribunal en primer lugar negó que fuera aplicable a estas concesiones demaniales la Directiva 2014/23 relativa a la adjudicación de los contratos de concesión y, a continuación evitó la cuestión de su compatibilidad con la Directiva de Servicios, al establecer que este tipo de concesiones no constituyen un título que otorgue la autorización para el ejercicio de una actividad empresarial y, por tanto, la garantía de la libre competencia corresponderá a *«la legislación sectorial»* que *«discipline las actividades*

⁹⁴⁹ Vide Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, Diario Oficial de la Unión Europea de 27 de diciembre de 2006, Considerando 62.

empresariales de las que la concesión demanial resulta ser únicamente el soporte físico». A pesar de ello la posterior Sentencia del TJUE de 14 de julio de 2016 (asuntos acumulados C-458/14 y C-67/15), establece que las concesiones demaniales controvertidas (en este caso de Italia se trataba de la prórroga automática de concesiones demaniales marítimas para actividades turístico-recreativas) «*no se refieren a una prestación de servicios determinada por la entidad adjudicadora, sino a la autorización para ejercer una actividad económica en una zona de dominio público*» y, por tanto, están sometidas a la Directiva de Servicios que, en el caso de que su número sea limitado por recaer sobre recursos naturales escasos (lo que habrá de apreciarse por el tribunal nacional, pero resulta obvio que concurre en las concesiones sobre el dpmt), deben someterse a los principios establecidos en su artículo 12. Por consiguiente, las prórrogas automáticas previstas en la LPUSL y reguladas por los artículos 174 y siguientes del RGLC 2014 pueden infringir el derecho europeo cuando se apliquen a actividades de servicios pues «*[...] en la medida en que se reconoce el derecho del actual concesionario a solicitarlas y a obtenerlas, sustrayéndolas así a un procedimiento de libre competencia, parece que podrían conculcar de igual manera el artículo 12 de la Directiva de Servicios*»⁹⁵⁰.

E. La transmisión *inter vivos* y *mortis causa* de las concesiones.

El régimen de la LC 1988 y de su Reglamento de 1989 establecía la intransmisibilidad *inter vivos* de las concesiones sobre el DPMT, con la consecuente revocación de la concesión ex art. 78.1.d) de la LC 1988, obviando que el ordenamiento jurídico considera la concesión como «*un acto que contiene un derecho real que se integra en el patrimonio del concesionario y de cuyo contenido forman parte las facultades dispositivas*»⁹⁵¹. El art. 70.2 de la LC 1988, establecía en su párrafo primero que «*las conce-*

⁹⁵⁰ Vide Blanca LOZANO CUTANDA, «El TJUE declara contraria a la Directiva de Servicios la prórroga automática por ley de las concesiones para actividades económicas en la costa (STJUE de 14 de julio de 2016)», en *Análisis GA&P*, agosto 2016, Madrid, p. 4.

⁹⁵¹ Vide Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO, *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson Civitas Aranzadi, Pamplona, 2007, p. 368.

siones no serán transmisibles por actos inter vivos», aunque excepcionalmente declaraba transmisibles, en su párrafo segundo, «las concesiones que sirvan de soporte a la prestación de un servicio público, cuando la Administración autorice la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio, así como las reguladas en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, y las vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos».

La regla prohibitiva de la transmisión por actos inter vivos de las concesiones sobre el demanio marítimo-terrestre que establecía dicho art. 70.2 de la LC 1988 era aplicable a las concesiones a que se refiere la Disposición Transitoria Primera del propio texto legal, de tal manera que la función indemnizatoria de estas concesiones compensatorias, como una expropiación sui generis, se diluía en cuanto a su intensidad por mor de esta prohibición⁹⁵².

El legislador ya intentó cambiar esa regla de intransmisibilidad de las concesiones en litoral a través de la introducción de una disposición final Cuarta del Proyecto de Ley de Navegación Marítima que modificaba la Disposición Transitoria Primera de la LC 1988. Sin embargo, esta reforma no se materializó finalmente. La modificación de la Disposición Transitoria Primera de la LC añadía un apartado 5 con el siguiente texto:

⁹⁵² Vide Eva DESDENTADO DAROCA, «La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», *Revista de Administración Pública*, 193, Madrid, enero-abril 2014, p. 51: «[...] la interpretación siempre restrictiva del régimen jurídico de la concesión compensatoria y la aplicación a la misma de la regulación establecida para las concesiones ordinarias de costas incidían también negativamente en la suficiencia de la concesión como equivalente económico, pues indudablemente el valor de la concesión es muy inferior si se entiende que la misma es intransmisible inter vivos, que el titular ha de correr con los costes posteriores de demolición de las construcciones y que procede la caducidad en los mismos supuestos previstos para la concesión ordinaria»; p. 52: «La regla de la intransmisibilidad inter vivos tiene sentido en relación con las concesiones de costas ordinarias porque lo que se persigue es limitar el número de solicitudes y evitar que las mismas se obtengan sin ninguna intención de cumplir su contenido y con el único ánimo de especular, es decir, de negociar con ellas y obtener el correspondiente beneficio económico. Estas razones no pueden, por el contrario, justificar la intransmisibilidad inter vivos de las concesiones compensatorias 15 porque respecto a ellas no se puede pretender ni limitar el número de solicitudes, ni evitar el interés en el beneficio económico que reporta la concesión, ya que ésta opera precisamente como justiprecio, como resarcimiento económico. Por otra parte, la protección medioambiental de la costa no puede llevarse a cabo a costa de un grupo de particulares, mediante la devaluación de la indemnización que les corresponde o mediante la utilización de la intransmisibilidad inter vivos de la concesión como un arma para forzar acuerdos con la Administración. La apertura de la concesión compensatoria al tráfico jurídico-privado, además, no altera el modelo de recuperación del litoral, pues los terrenos revierten en todo caso al Estado en el plazo máximo de sesenta años».

«5. Las concesiones otorgadas al amparo de lo establecido en esta disposición transitoria serán transmisibles, previa autorización de la Demarcación o Servicio de Costas, por "actos inter vivos", subrogándose el nuevo titular en los derechos y obligaciones derivados de la concesión. El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en el plazo de tres meses. Dicho plazo se computará, en el caso del tanteo, desde la notificación por el concesionario de las condiciones en que va a proceder a transmitir la concesión, entre las que necesariamente habrán de reflejarse las relativas al precio y forma de pago y, en el caso del retracto, desde que tenga conocimiento expreso el citado Departamento».

Como persistía el problema, la LPUSL modificó el art.70.2 LC para disponer ahora que «las concesiones serán transmisibles por actos inter vivos y mortis causa», condicionando la validez de la transmisión a que, con carácter previo, la Administración reconozca «el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión». Ese reconocimiento no es requisito de la transmisión pero sí condiciona su validez aunque tenga naturaleza reglada⁹⁵³.

La formalización de la transmisión ínter vivos de las concesiones se encuentra regulada en el art. 142 del RGLC 2014 que establece las formalidades de ese reconocimiento: el solicitante deberá aportar la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos para ser titular de concesiones, conforme a lo establecido en el art. 65 de la LC, y en el art. 134 del RGLC; la declaración del cumplimiento de las condiciones establecidas en el título concesional; y la documentación en la que conste el tracto sucesivo en la titularidad de la concesión hasta el transmitente. Toda esa documentación será examinada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, previo informe de la Abogacía del Estado, y dictará resolución sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión⁹⁵⁴. Como puede apreciarse, se

⁹⁵³ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015, p. 216.

⁹⁵⁴ Respecto al alcance de la intervención de la Administración competente en orden al reconocimiento del cumplimiento de las condiciones de una concesión que va a ser objeto de transmisión inter vivos, el reciente ATS de 29 de marzo de 2019, Recurso: 7842/2018, Id Cendoj: 28079130012019200565, Auto de admisión de recurso de casación del escrito de preparación presentado por la Junta de Andalucía contra la sentencia del TSJ de Málaga, estimatoria parcial del recurso interpuesto por una entidad mercantil contra la resolución que no consideró válida, a efectos administrativos, la transmisión inter vivos protocolizada ante Notario, al no haber concurrido reconocimiento previo por la administración competente, de las condiciones de las concesiones otorgadas en 1920 y transferidas en 1951 a la referida entidad, para la ocupación de terrenos de dominio público marítimo terrestre

exige la acreditación del tracto sucesivo de la titularidad de la concesión cuando se trata de un registro administrativo dependiente del propio órgano que va a resolver, lo cual parece improcedente puesto que se trata de un dato o documento que ya obra en poder de la Administración. Esta tramitación, a mi entender, resulta también excesiva si se trata de la transmisión de una concesión compensatoria.

A continuación, el citado art. 142 RGLC 2014 se refiere a la “autorización” de la transmisión del siguiente modo: *«Cuando la resolución reconozca la validez de la transmisión declarará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el título concesional y autorizará dicha transmisión. En caso de que haya habido incumplimiento del título concesional, no se autorizará su transmisión. Se deberá dar traslado a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del documento en el que conste la transmisión de la concesión, a los efectos de la anotación del cambio de titular en el registro de usos del dominio público marítimo-terrestre a que se refiere el artículo 80.1 de este reglamento»*. Además de lo anterior, se reconoce el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración en las transmisiones por actos *inter vivos* de las concesiones. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la comunicación antes citada, a cuyo efecto deberá también comprender las condiciones esenciales de la transmisión de acuerdo con las normas civiles. Si se ejercitara por la Administración el derecho de tanteo y retracto, dicho ejercicio llevará implícito la extinción de la concesión.

Las consecuencias de la falta de reconocimiento previo de la transmisión por la Administración son graves. El art. 78.1.I) de la LC establece como causa de extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, la *«falta de reconocimiento previo por la Administración previsto en el segundo párrafo del art. 70.2»*; manifestándose en parecidos términos el art. 163.1.I) del RGLC 2014.

en unas playas, al considerarlo un defecto no subsanable; resolución que quedó anulada, con retroacción de las actuaciones a fin de que la Administración valorase la documentación aportada en cuanto al cumplimiento de las condiciones exigidas. La cuestión que se entiende que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en la determinación de cuál es el momento y cuál el alcance de la intervención de la Administración competente en orden al reconocimiento del cumplimiento de las condiciones establecidas en una concesión para la ocupación de bienes de dominio público marítimo-terrestre que pretende ser objeto de transmisión *inter vivos*, así como la eventual incidencia de dicha intervención administrativa en el negocio transmisivo. Las normas jurídicas a interpretar: arts. 70.2 de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas -en redacción dada por Ley 2/13- y 141.2 del RD 876/14.

Respecto a qué debe considerarse transmisión en el caso de personas jurídicas, el art. 141. 6 del RGLC 2014 establece que *«Cuando el concesionario sea una persona jurídica cuya actividad consista en el disfrute de la concesión, se considerará transmisión cualquier cambio en la titularidad de las acciones o participaciones que suponga sustitución de los socios o accionistas que lo fueren al tiempo del otorgamiento de la concesión, en porcentaje igual o superior al 50 por ciento del capital social, así como también se considerarán transmisión el resto de los casos de pérdida de control societario previstos en los artículos 42 y siguientes del Código de Comercio»*. Por lo tanto, cuando se den estas circunstancias se considerará que hay transmisión, exista o no pérdida del control societario. Además, no se requiere necesariamente de una venta de dichas acciones o participaciones para que se considere transmisión a estos efectos. Y esto es importante porque cuando se incumple el reconocimiento con carácter previo las consecuencias pueden ser la extinción de la concesión como antes he indicado. Es lo que le ocurrió a GAS NATURAL SDG, S.A. respecto a la concesional para la ocupación de unos 420 m² de bienes de dominio público marítimo-terrestre correspondientes a puente y carretera sobre el Arroyo Madre Vieja y tuberías exteriores de la central térmica de ciclo combinado en Guadarranque, en el término municipal de San Roque, (Cádiz). La Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía por Resolución de 3 de marzo de 2017⁹⁵⁵ declaró extinguida la citada concesión por incumplimiento del artículo 70.2 de la LC consistente en un *«cambio en la titularidad de las acciones o participaciones que suponga sustitución de los socios o accionistas que fueren al tiempo del otorgamiento de la concesión»*, ya que *«la transmisión inter vivos sólo será válida si con carácter previo la Administración reconoce el cumplimiento, por parte del adquirente, de la condiciones establecidas en la concesión»*. La Resolución citada argumenta la extinción del título con lo siguiente:

⁹⁵⁵ El Dictamen nº 746/2016 de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía respecto de este expediente de extinción de la concesión fue desfavorable respecto de la propuesta de extinción al considerar que *«no ha existido transmisión»*, ya que *«no hay cambio alguno alguno en la titularidad de las acciones sino que se trata de la organización interna de un mismo grupo empresarial, que dispone de sus activos en la forma que más conviene para la explotación del negocio»*. Dicha conclusión se plantea sobre la base de que *«Gas Natural Fenosa Generación, S.L.U. es una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal íntegramente participada, de forma directa, por Gas Natural SDG, S.A. De esta forma, todas las participaciones sociales que integran su capital social ya eran antes de la operación y así lo siguen siendo tras la misma, propiedad de Gas Natural SDG, S.A.»*.

«- Gas Natural SDG, S.A. y Gas Natural Fenosa Generación, S.L.U. son dos sociedades diferentes con personalidad jurídica diferentes, aunque procedan de un expediente de segregación de Gas Natural SDG, S.A. Los derechos y obligaciones derivados de la concesión mencionada pasan de Gas Natural SDG, S.A. a ser de Gas Natural Fenosa Generación, S.L.U.

- La titularidad de las acciones o participaciones de Gas Natural Fenosa Generación, S.L.U. pertenece a socios o accionistas distintos de los de Gas Natural SDG, S.A. en porcentaje superior al 50 por ciento del capital social. Mientras que Gas Natural Fenosa Generación, S.L.U. es propiedad al 100% de Gas Natural SDG, S.A., por lo que la distribución societaria de esta última es diferente.

- El hecho de considerar a ambas sociedades como parte de un mismo grupo empresarial, en la que Gas Natural SDG, S.A. sería la sociedad matriz y Gas Natural Fenosa Generación, S.L.U. la sociedad filial (en este caso, participada al 100%), no exime del necesario control de la Administración respecto de la transmisión de las acciones y participaciones de la sociedad que ostente los derechos y obligaciones derivados de la concesión, de acuerdo con el artículo 137.4 del Reglamento de Costas (R.D. 1471/1989), actualmente contemplado en el artículo 141.6 del nuevo texto normativo.

- Aunque es cierto que, en el momento de la transmisión efectuada, los socios de la sociedad matriz controlan indirectamente, a través de los respectivos órganos de administración, a la sociedad filial y, por tanto, los derechos y obligaciones derivados de la concesión, no es menos cierto que cualquier cambio societario futuro de Gas Natural SDG, S.A. afectará al accionariado existente en el momento del otorgamiento de la concesión, aunque el actual titular de la concesión sea ahora la sociedad filial, lo que privaría en el futuro a la Administración del control establecido en el artículo 141.6 del actual Reglamento General de Costas».

Se ha llegado a afirmar que la posibilidad de transmisión inter vivos significa en realidad la plena integración en el comercio de los bienes de dominio público marítimo-terrestre que estaban fuera del mercado según el artículo 132.2 de la CE y que eso va en perjuicio de su conservación. Sin embargo, la utilización privativa y excluyente de

bienes de dominio público por un particular no es algo ajeno al interés general aunque sí debe condicionar dicho uso, de tal manera que para estos supuestos debe incrementarse el control de la Administración concedente sobre la transmisión. De ahí que, con exclusión del sistema de la mera notificación posterior de la transmisión, se haya pasado al de la autorización previa⁹⁵⁶. Y es que el que transmite *«solo podrá transmitir lo que posee con la mismas condiciones otorgadas por la Administración. Por lo que no debe verse perjudicado el interés general o público, teniendo en cuenta que siempre cabe a la Administración denegar la autorización para la transmisión. [...] el legislador ha acertado al admitir la transmisión inter vivos de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre pues con ello evitar seguir manteniendo una disonancia, se gana en claridad y se acomoda la concesión de dominio público marítimo-terrestre al régimen general de las demás concesiones administrativas»*⁹⁵⁷.

Por otro lado, desde el punto de vista de los titulares de concesiones compensatorias, la regla de la intransmisibilidad efectivamente suponía una devaluación de la indemnización en la que consiste el otorgamiento de ese título por la conversión del título de propiedad.

Paso a exponer ahora una situación que puede darse y que, de hecho se ha dado en alguna ocasión a partir de esta posibilidad de transmisión inter vivos. Los titulares de las concesiones proceden a la transmisión intervivos, pero lo que se desconocen o intentan obviar en algún caso es que, para poder transmitir, deben obtener con carácter previo la autorización de la Administración del Estado, tal y como establece el artículo 141 RGLC 2014 y he comentado antes (*«2. La transmisión ínter vivos sólo será válida si con carácter previo la Administración reconoce el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión»*).

Sin embargo, pese a conocer esta obligación legal, o porque pretenden registrar la transmisión de la concesión y el Registrador no lo permite por falta de este requisito del art 141.2 del Reglamento, las partes, sobre todo el adquirente, solicita a la Dirección

⁹⁵⁶ Vide R. PAREJO GAMIR, «Transmisión y gravamen de concesiones administrativas», en *Revista de Administración Pública*, 107, Mayo-agosto 1985, p. 45.

⁹⁵⁷ Vide Francisca VILLALBA PÉREZ, «Autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.713.

General de Costas⁹⁵⁸ el reconocimiento de la transmisión cuando ya se ha producido esta, pues, en realidad, solo se les exige únicamente que aporten lo que establece el art 142 RGLC:

- documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos para ser titular de concesiones, conforme a lo establecido en el artículo 65 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en el artículo 134 de este reglamento;
- declaración del cumplimiento de las condiciones establecidas en el título concesional;
- la documentación en la que conste el tracto sucesivo en la titularidad de la concesión hasta el transmitente.

Ante una petición así, ésta se eleva a la Abogacía del Estado para informe y finalmente la Administración resuelve sobre el reconocimiento del cumplimiento de las condiciones de la concesión y la autoriza. Cuando los intervinientes, o uno de ellos, acuden al Registro para su inscripción, ahora sí presentan el contrato de compraventa y la autorización de Costas y el Registrador, lógicamente, la inscribe cuando, en puridad, no debería hacerlo pues la transmisión se hizo con anterioridad a la autorización por lo que es nula de pleno derecho al haberse hecho contraviniendo la norma. Sin embargo, lo cierto es que el Registrador en ocasiones no comprueba las fechas correspondientes e inscribe.

Lo que enturbia el asunto es el ambiguo párrafo del art 142.1.b. del RGLC (*«Cuando la resolución reconozca la validez de la transmisión declarará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el título concesional y autorizará dicha transmisión»*) pues no es posible reconocer la validez de la transmisión sin antes autorizarse esta.

En estos casos se advierte la irregularidad cuando se realiza el último paso en cumplimiento del último párrafo del art 142.1 RGLC (*«se deberá dar traslado a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del documento en el que conste la transmisión de la concesión, a los efectos de la anotación del cambio de titular en el*

⁹⁵⁸ En el caso de Andalucía, a la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, y en el de Cataluña, al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Dirección General de Políticas de Montaña y del Litoral de la Generalitat de Cataluña.

registro de usos del dominio público marítimo-terrestre a que se refiere el artículo 80.1 de este reglamento»). En ese momento es cuando se comprueba que la transmisión se hizo con anterioridad al reconocimiento previo del Ministerio y éste no practica el cambio de titular en el registro de usos del dominio público.

Con ello se da lugar no solo a la negativa a la solicitud de cambio de titular de la concesión, sino también a la extinción de esta en virtud a lo dispuesto en el artículo 163. 1 del RC: *«El derecho a la ocupación del dominio público se extinguirá por [...] l) La falta de reconocimiento previo por la Administración previsto en el segundo párrafo del artículo 70.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio».*

El Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen núm. 0226/2016, Número marginal II.217, de fecha 5 de abril de 2016) dictaminó favorablemente la extinción de la concesión de los Baños del Carmen de Málaga a sus actuales titulares, tal y como determinó el Gobierno andaluz, al considerar que la concesionaria había incumplido los requisitos establecidos por la ley para proceder a la transmisión *inter vivos* de las acciones, ya que *«no solicitó la autorización previa»*, por lo que *«resulta procedente la extinción de la concesión»*. Incide el órgano consultivo, precisamente, en el artículo 70.2 de la LC, que establece que *«la transmisión 'inter vivos' sólo será válida si con carácter previo la Administración reconoce el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión»*.

En concreto, en el citado dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía se especifica que los interesados formalizaron la transmisión mediante escritura pública y, posteriormente, solicitaron el cambio de titularidad. Sin embargo, se advierte de que *«no fue hasta el 14 y el 15 de octubre de ese año cuando la Administración recibió formalmente comunicación al respecto por parte de los interesados»*, adjuntando copia de la citada escritura y manifestando que *«se tenga conocimiento a los efectos y proceder regulado en el artículo 70 de la Ley de Costas del mentado cambio de titularidad de las acciones de la mercantil que ostenta las concesiones referidas»*. Continúa señalando el dictamen que la propia Exposición de Motivos de la LPUSL advertía claramente que, *«en el caso de las transmisiones 'inter vivos', su validez requiere la previa autorización de la Administración»*, la cual, tal y como se subraya, *«no ha existido en el presente caso»*, y *«ello resulta evidente desde el momento en que no consta en el expediente que se haya seguido el procedimiento previsto en el artículo 142 del Reglamento*

General de Costas». Se trata de un defecto no subsanable según el órgano consultivo andaluz que afirma que *«el defecto cometido en el presente caso no resulta subsanable a posteriori, pues entenderlo así privaría de contenido a la causa de extinción de las concesiones introducida por la citada Ley 2/2013»*.

Por último, y ante el argumento de los concesionarios de que no se trata de una transmisión 'inter vivos', sino de un cambio en la titularidad de las acciones, el Consejo recuerda que el artículo 137.4 del anterior RGLC de 1989 disponía que *«cuando el concesionario sea una persona jurídica cuya actividad principal consista en el disfrute de la concesión, se considerará transmisión cualquier cambio en la titularidad de las acciones o participaciones que suponga sustitución de los socios o accionistas que lo fueren al tiempo de otorgamiento de la concesión, en porcentaje igual o superior al 50 por ciento del capital social»*.

En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de noviembre de 2018 (ref^a 864/2018) que declara que *«ha quedado igualmente acreditado que se produjo una transmisión de la concesión, en términos contrarios a lo dispuesto en el artículo 137 del Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, vigente en el momento de producirse dicha transmisión»* y ello tras considerar el informe del Abogado del Estado en el expediente en el que se decía que *«en el caso que nos ocupa, aplicando la legislación vigente en el momento de producirse la compra de acciones por una entidad mercantil, debe aplicarse la regla de transmisión intervivos de la concesión contenida en el precepto reglamentario. La compra de acciones, por parte de un tercero, en las que se divide el capital social de la concesionaria ELNOSA no deja lugar a dudas, siendo preciso entender que se ha producido una transmisión de concesión administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre, vulnerando, a tal efecto, la prohibición expresa contenida en la Ley y el Reglamento citados y entonces en vigor, con las consecuencias jurídicas que esta vulneración llevará consigo»*.

Respecto a la transmisión mortis causa de las concesiones de DPMT que ya estaba prevista en la ley, solo apunto en este apartado que la LPUSL amplió el plazo de comunicación de los causahabientes a la Administración para subrogarse en la concesión, pasando de uno a cuatro años. El legislador justificó esta ampliación en que se trataba de *«evitar el riesgo de que se produzca la pérdida del derecho por el transcurso*

de un plazo tan breve, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que puedan tener los extranjeros»⁹⁵⁹.

El art. 70.2 de la LC recoge esta modificación de la siguiente forma: *«En caso de fallecimiento del concesionario, sus causahabientes, a título de herencia o de legado, podrán subrogarse en los derechos y obligaciones de aquel, siempre que en el plazo de cuatro años comuniquen expresamente a la Administración el fallecimiento y la voluntad de subrogarse».*

Al igual que ocurre en el caso la transmisión inter vivos, la comunicación de la transmisión mortis causa de las concesiones es obligatoria, según determina el art. 70.2 de la Ley de Costas, de modo que su ausencia dentro del plazo legal determina la extinción de la concesión: *«Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera hecho la comunicación, la concesión quedará extinguida».* A lo anterior, el art. 141.3 del RGLC 2014 se refiere a la situación jurídica en la que queda la concesión durante el plazo de cuatro años y hasta que se produzca la notificación señalando que *«A lo largo de ese plazo, mientras no se produzca la referida comunicación, la comunidad hereditaria resultará responsable de modo solidario de todas las obligaciones del causante».*

La falta de comunicación expresa a la Administración de las transmisiones mortis causa producidas al fallecimiento del concesionario fue incorporado a la LC por la LPUSL como motivo de extinción o caducidad de los títulos concesionales. Hasta ese momento. El artículo 70.2 de la LC, en su redacción originaria, establecía que en los casos en que al fallecimiento del concesionario sus causahabientes no comunicaran a la Administración la subrogación hereditaria producida *«se entenderá que renuncian a la concesión».* Hasta el momento de la reforma de este artículo el Consejo de Estado⁹⁶⁰ venía entendiendo que la falta de comunicación a la Administración de la subrogación hereditaria tan solo generaba una presunción *iuris tantum* de renuncia que admitía cualquier prueba en contrario. Pues el incumplimiento de la citada obligación no podía justificar por sí sola la extinción de la concesión al tratarse de un simple trámite a efectos

⁹⁵⁹ Vide BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, 19 de febrero de 2013, nº 29-3, p.4.

⁹⁶⁰ Vide, entre otros, Dictámenes del Consejo de Estado 89/1995, de 2 de marzo, y 4483/1998, de 25 de febrero de 1999.

de que la Administración conozca quién es en cada caso su titular y no un incumplimiento grave de las obligaciones esenciales vinculadas a la finalidad pública del otorgamiento.

Debo recordar que se trata de una “comunicación” de subrogación, por lo que no puede entenderse como una autorización de la Administración sino, más bien, como un acto de aprobación. Ya decía PAREJO GAMIR⁹⁶¹ que, en estos supuestos de transmisión mortis causa, la transmisión se produce por el simple hecho de la muerte, y ésta no puede ser autorizada pues nadie puede pedir autorización para morirse.

Recapitulando, la ampliación del plazo para la comunicación de la transmisión mortis causa me parece acertada aunque quizá el aumento a cuatro años pueda resultar excesivo, aún teniendo en cuenta, como decía el proponente de la LPUSL, la dificultad para el trámite en casos como el de los extranjeros. Quizá hubiera sido más oportuno establecer un plazo menor, como puede ser el de dos años, plazo que, siendo superior al hasta entonces existente, resulta en mi opinión suficiente para la tramitación de todos los actos hereditarios por parte de los causahabientes y la consiguiente comunicación a la Administración. Los trámites a los que me refiero son los que se deben acreditar en el momento de la comunicación tal y como exige el art. 143.1.a) del RGLC 2014: *«el certificado de defunción del concesionario y la documentación acreditativa de la condición de heredero o legatario, acreditando documentalmente la entrega del bien legado, o la escritura o sentencia que apruebe el cuaderno particional, así como la documentación que garantice el tracto sucesivo desde el último titular de la concesión y el justificante de estar al corriente del pago del canon»*. Tampoco hay que olvidar que existe la posibilidad de que la Administración se entere por sí sola del fallecimiento, en cuyo caso, requerirá a los interesados la presentación de la declaración de fallecimiento del titular y la voluntad de subrogación en los derechos y obligaciones del título concesional en el plazo de tres meses. No se entiende muy bien entonces cómo se establece un plazo tan exiguo de tres meses para comunicar la subrogación cuando los causahabientes son requeridos por la Administración y uno tan amplio de cuatro años en otro caso.

⁹⁶¹ Vide R. PAREJO GAMIR, «Transmisión y gravamen de concesiones administrativas», en *Revista de Administración Pública*, 107, Mayo-agosto 1985, p. 66.

1.4.4. Tramos en situación de regresión grave⁹⁶².

Como ya he comentado en capítulo anterior, el problema de los procesos de erosión costera fueron contemplados en la LPUSL, introduciendo el art 13 ter LC que la Administración del Estado *«podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal que se establezca reglamentariamente, de acuerdo con criterios técnicos, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales»*.

Puesto que ya he tratado esta novedad de la LPUSL en el apartado correspondiente a las medidas de protección directa del DPMT, y para no reiterarme, me remito a aquel y en este epígrafe tan solo voy a valorar la oportunidad y conveniencia de esta previsión legal.

Como ya dije anteriormente, la figura de declaración de dominio público en situación de regresión grave resulta una previsión legal importante y adecuada para la protección, aunque con indeterminaciones que pueden restarle eficacia. Es el caso de lo estipulado respecto a que la verificación del retroceso lo sea *«en la línea de orilla»*; referencia que no se menciona en otro lugar de la LC por mucho que el art. 29 del RGLC aclare que se entenderá por línea de orilla *la línea de corte del plano de pleamar máxima viva equinoccial con el terreno*, pues este criterio *«resulta problemático y discutido en el contexto de las ciencias naturales y los estudios de erosión costera»*⁹⁶³. Por tanto,

⁹⁶² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015.

⁹⁶³ Vide José OJEDA ZÚJAR, «Los procesos erosivos de las playas en la nueva “Ley de Costas”. Reflexiones desde la geomorfología litoral», en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL y M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015, p.26. En el mismo sentido vide J. OJEDA, A. PRIETO, P. DÍAZ y I. VALLEJO, «Los procesos erosivos de las playas en la nueva Ley de Costas de 2013: Ejemplos en sectores del litoral andaluz. En relación con el indicador de línea de orilla del Reglamento», en *Geotemas, VIII Jornadas de Geomorfología Litoral, Vol. 15*, Sociedad Geológica de España, 2015, pp.55-56: *«En relación con el indicador de línea de orilla del Reglamento “como la línea de corte del plano de pleamar máxima viva equinoccial con el terreno”, podemos concluir que, aunque es un indicador altimétrico (tidal datum-based) de fácil aplicación si se dispone de datos altimétricos de precisión, difícilmente reflejará procesos de erosión reales por situarse siempre dentro del perfil activo de una playa que, por estar constituida por sedimentos no cohesionados, están en continuo ajuste morfológico en función del oleaje incidente. Resulta problemático utilizar este indicador como línea de orilla para los cálculos de erosión, ya que sobre el nivel de marea astronómica utilizado, siempre se superpondrán la marea meteorológica y el oleaje (run up y swash), por lo que este límite siempre se ubicaría dentro del perfil activo y variable estacionalmente de la playa. [...]Aun así, y aceptando los tramos que superasen el*

desde el punto de vista técnico debería modificarse la verificación del retroceso, bien utilizando otro indicador de la línea de costa que *«minimice los efectos del permanente ajuste del perfil transversal al oleaje donde sea posible (generalmente en playas naturales), bien modificando el indicador lineal del reglamento por un porcentaje de pérdida de volumen en el perfil»*⁹⁶⁴. El criterio adicional de los 5 metros de retroceso en 5 años no resulta muy adecuado pues hace que la *«probabilidad de declarar un tramo en riesgo de erosión grave sea muy baja teniendo en cuenta la no linealidad de los procesos erosivos y el carácter cíclico o estocástico de muchos de los factores que los comandan»*⁹⁶⁵. Quizá lo acertado hubiera sido establecer un criterio de retorno para realizar los nuevos deslindes de, al menos, veinticinco años⁹⁶⁶.

Tampoco parece acertado limitar el otorgamiento de concesiones en esos tramos en regresión basándose en un concepto poco científico como el de “riesgo cierto”. Las actuaciones previstas en la Disposición Adicional Octava de la LPUSL que obligaban a elaborar un plan de adaptación para hacer frente a los efectos de cambio climático son muy oportunas pero quizá habría que haber esperado a la realización de estos estudios y planes para, a continuación, haber abordado la regulación de los tramos con una mayor certeza científica y, por tanto, y a la postre, también jurídica.

1.4.5. Ocupación y uso de las playas.

La LPUSL, como hemos visto, además de introducir modificaciones en la determinación de las playas en cuanto a la eliminación de la referencia a *«causas naturales*

primer criterio con el indicador que finalmente se aplique (en los que se verifique un retroceso de la línea de orilla superior a 5 metros al año), siempre tendrían que superar el segundo (en cada uno de los últimos cinco años), por lo que se verían sustancialmente reducidos y, finalmente, quedaría cumplir con el tercero para su declaración definitiva (siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales). Curiosamente, en ningún lugar se hace alusión al potencial incremento de la erosión costera por el Cambio Climático para la definición de estos tramos».

⁹⁶⁴ *Ibidem*, p. 37.

⁹⁶⁵ *Ibidem*, p. 37.

⁹⁶⁶ *Vide* E. ARANA GARCÍA. y A. NAVARRO ORTEGA «La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, 2013, p.32.

o *artificiales*» y redefinir las dunas y sus distintas clases (arts. 3.1.b y 3.4 LC), introdujo un apartado 6 al art. 33 de la LC que se refiere a la «utilización y ocupación de las playas» que clasifica las playas en naturales y urbanas y se remite al Reglamento para su desarrollo. Por otro lado, permitió la publicidad en las playas respecto a instalaciones o actividades permitidas en el DPMT (art. 38.1 LC) y la construcción y reparación de colectores existentes cuando se integren en paseos marítimos u otros viales urbanos (art. 44.6 LC). A continuación voy a analizar estas novedades para concluir sobre su acierto o desacierto en relación con la protección del dominio público marítimo-terrestre.

A. Playas naturales y playas urbanas⁹⁶⁷.

El nuevo apartado 6 del art. 33 LC se remite al Reglamento para desarrollar el régimen de ocupación y uso de las playas “atendiendo a su naturaleza” y tan solo establece dos criterios para ese desarrollo:

- Respecto a las playas naturales: habrá de dotarlas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable.
- Respecto a las playas urbanas: se regulará la ocupación y uso de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios compatible con el uso común. Podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. Una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza.

⁹⁶⁷ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016.

La expresión “atendiendo a su naturaleza” no parece acertada puesto que, por su naturaleza, todas son playas⁹⁶⁸. Quizá lo oportuno hubiera sido clasificarlas por su grado de antropización mayor o menor, es decir, por el grado de urbanización existente en sus contornos.

Como puede observarse la reforma establece un grado menor de protección para las playas en *tramos urbanos*, abriendo la posibilidad de su explotación comercial en perjuicio de su integridad⁹⁶⁹. Por contra, a los *tramos naturales* de las playas se les dotará de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. En el debate parlamentario de la LPUSL se calificaba a esta diferenciación de las playas de irracional desde el punto de vista ambiental pues «*las playas o necesitan protección o no necesitan protección, pero no puede diferenciarse el carácter de urbano*»⁹⁷⁰ y se denunció la fragmentación de la regulación del litoral con fines económicos: «*[...] empiezan ustedes a establecer tratamientos diferenciados por trozos de litoral —y no me refiero solo a las exclusiones—, desde playas urbanas a playas no urbanas, por citar solo uno de los ejemplos. Y con esa fragmentación de la categorización del litoral y el establecimiento de regímenes diferenciados y específicos, lo que se hace es establecer multitud de nuevos recovecos que van a permitir desarrollar actuaciones por iniciativa privada o por interés municipal, que en la práctica pueden conllevar un mayor deterioro del existente de franjas de nuestra costa*»⁹⁷¹. Y en mi opinión no les faltaba razón a los senadores de la oposición pues «*a la vista de la voracidad conocida y demostrada de*

⁹⁶⁸ Vide Carmen María AVILA RODRÍGUEZ, «Régimen de usos y explotación de playas» en Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL y M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015, p.286: «*En primer lugar, la playa por naturaleza es un recurso natural incluso los aportes de áridos que se realizan por la mano directa del hombre y no por el efecto de las mareas y los vientos, luego son espacios naturales sean especialmente protegidos o no por sus características ambientales, luego la clasificación que se contempla en la ley no es por su naturaleza como erróneamente se afirma*».

⁹⁶⁹ Vide Marina RODRÍGUEZ BEAS, «El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente» en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, núm. 1, 2016, p.37.

⁹⁷⁰ Vide Diario de Sesiones del Pleno del Senado, X Legislatura, nº 62, intervención del Senador Fidalgo Arega del Grupo Socialista, p.5145.

⁹⁷¹ Vide Diario de Sesiones del Pleno del Senado, X Legislatura, nº 62, intervención del Senador Iglesias Fernández del Grupo Mixto, p.5151.

los agentes que depredan la costa ante el menor resquicio legal. El régimen de usos puede ser desbordado y desvirtuado»⁹⁷².

Sin embargo, en la Ley no se establece la definición de "tramo natural y tramo urbano". Tan sólo en el Preámbulo se precisa que se establecerá «*un régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos –los contiguos con suelos urbanizados- y para los tramos de playa naturales – los contiguos con espacios protegidos o suelo rural-, determinando que respecto de estos últimos se imponga un nivel de protección alto y se restrinjan las ocupaciones»*. La consecuencia de esta diferenciación es que, «*en los tramos urbanos se produce una “desprotección parcial y gradual” al prever prestaciones de servicios y autorización para la celebración de eventos de interés general, a los que hay que sumar las ocupaciones susceptibles de autorización en los tramos naturales»⁹⁷³*. Generalmente pueden considerarse determinadas variables para establecer dos tipos de playas: «*unas se encuentran relacionadas con el uso y la frecuentación de las playas (Leatherman, S. 1997), siendo estas básicamente variables de accesibilidad, prestación de servicios, transporte, proximidad de zonas urbanas, grado de difusión en guías turísticas, etc. Y las otras con el estado de conservación de las playas y calas, así como su entorno (Nordstrom, K.F. y Arens, S.M., 1998), figuras de protección y gestión, estado de conservación del sistema playa-dunar, cala, entorno, vegetación, niveles de frecuentación, etc.»⁹⁷⁴*.

La Disposición Transitoria Vigésimocuarta, del RGLC 2014 establece que la Administración competente en materia de ordenación del territorio deberá delimitar los tramos de las playas en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento. Hasta que se produzca esa delimitación, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, se pronunciará provisionalmente sobre el carácter natural o urbano del tramo de la playa a efectos de tramitación y otorgamiento de los títulos de ocupación del DPMT, considerando tramos urbanos de las playas aquéllos que, no habiendo sido declarados de especial interés ambiental, paisajístico, arqueológico o similar, que los

⁹⁷² Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 5.

⁹⁷³ *Ibidem*, p. 5.

⁹⁷⁴ Vide Francesc Xavier ROIG I MUNAR, «Identificación de variables útiles para la clasificación y gestión de playas y calas. El caso de la Isla de Menorca (I. Balears)», en *Boletín de la Asociación de geógrafos Españoles*, 35, 2003, pp.175 y 176.

haga merecedores de protección de acuerdo con la legislación territorial, estén integrados en áreas urbanas que reúnan alguna de las siguientes características:

–Estén clasificadas como urbanas o consolidadas por la edificación en al menos un cincuenta por ciento de su longitud.

–Se encuentren dotadas en condiciones efectivas, al menos, de los siguientes servicios: acceso peatonal y rodado, debiendo estar abierto al uso público; suministro de agua potable y energía eléctrica con caudales y potencia suficientes para los usos previstos, así como alumbrado en un tercio de su longitud; evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado.

Es decir, prácticamente los requisitos para considerar los tramos urbanos se equiparan a los que se exigen tradicionalmente para considerar un suelo como urbano. El resquicio puede venir de la previsión que hace el Reglamento en el caso de falta de informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, pues considera que se podrá tener en cuenta un informe del Ayuntamiento (o documentación aportada por el propio solicitante) en el que se justifiquen las características antes mencionadas, sobre las que debería haberse fundamentado dicho informe.

Con carácter general el régimen de usos de las playas viene determinado por el régimen general de uso del DPMT que establece el art. 31 de la LC: *«La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley»*. Mientras que, respecto de los usos de las playas en concreto, el art. 33.1 LC dice que éstas no serán de uso privado, sin perjuicio de las reservas demaniales y las adscripciones que se puedan hacer para que las Administraciones hagan uso total o parcial de las playas para fines de su competencia. Por tanto, las instalaciones que se permitan y que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, serán de libre acceso público, salvo que por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso. Deben considerarse como actividades que no pueden tener otra ubicación: a) las que desempeñan

una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y b) las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio (art.61.2 RGLC 2014).

Por otro lado, puede hacerse un uso común especial y un uso privativo de las playas por parte de los particulares siempre que estén amparados por las debidas autorizaciones y concesiones. Respecto a estas, los apartados 3 y 4 del citado art. 33 de la LC establece que las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que reglamentariamente se determinen. A este respecto, el RGLC 2014, en su art. 65.3, añade una excepción general diciendo que cuando, a juicio de la Administración del Estado, no fuera posible ubicar las edificaciones de servicio fuera de la playa, sobre el paseo marítimo o sobre los terrenos colindantes, se podrán situar adosadas al límite de la playa. A lo que hay que sumar, respecto de los tramos urbanos de las playas, lo establecido en el art. 69.1 del RGLC 2014, pues, en esos casos, las edificaciones de servicio de playa se podrán ubicar en su límite interior o, en el caso en que la anchura de la playa así lo permita, a una distancia mínima de 70 metros desde la línea de pleamar, siempre que no se perjudique la integridad del dominio público marítimo-terrestre, ni su uso.

También se establece una limitación de superficie para las instalaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a servicios de temporada consistente en que aquella no podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de playa en pleamar y se distribuirá de forma homogénea a lo largo de la misma.

Como normas generales aplicables en defecto de planeamiento, el art. 74 del RGLC 2014 establece que la ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluso las correspondientes a servicios de temporada, deberá observar, las siguientes determinaciones:

- «a) Se dejará libre permanentemente una franja de seis metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar.*
- b) Las longitudes de los tramos libres de ocupación deberán ser, como mínimo, equivalentes a las que se prevé en explotación, sin que estas últimas puedan*

superar los 100 metros, salvo que la configuración de la playa aconseje otra distribución.

- c) *Las zonas de lanzamiento y varada se situarán preferentemente en los extremos de la playa o en otras zonas donde se minimice su interferencia con los usos comunes a que se refiere el artículo 60.1 de este reglamento y en conexión con accesos rodados y canales balizados».*

El RGLC 2014, en su art. 94, establece una acertada medida correctora ante la disminución significativa de la superficie de playa existente, causada por las actividades autorizadas y concedidas, y es que, en esos casos, se deberá compensar la disminución con otra equivalente, a crear o regenerar en la zona, sin que esta compensación sea condición suficiente para que, en su caso, el título se otorgue.

Dado que la Ley diferencia entre tramos naturales y urbanos de las playas voy a examinar las condiciones y requisitos de las ocupaciones en función de dicha clasificación. Las ocupaciones en *tramos naturales de las playas* deberán cumplir los siguientes requisitos (art. 68 del RGLC 2014):

- Se permitirán solo las ocupaciones con instalaciones desmontables⁹⁷⁵. Esta previsión se infiere de lo dispuesto en el art 69.2 del RGLC 2014 cuando se refiere a que los tramos urbanos de las playas, además de las ocupaciones previstas para los tramos naturales, podrán disponer de instalaciones *fijas* destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas. Se deduce, por tanto, de lo expresado es dicho artículo pero se debería haber hecho de forma expresa y con más claridad en el Reglamento.
- La superficie de cada una de esas ocupaciones será la mínima posible y la ocupación total no podrá exceder, en ningún caso, del 10 % de la superficie de la playa en pleamar. Es esta una medida restrictiva y protectora que hay que aplaudir sin duda.

⁹⁷⁵ Vide María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.763.

- La distribución de las ocupaciones en la playa corresponde proponerla a los Ayuntamientos, según el procedimiento recogido en el artículo 113 del RGLC 2014.
- La ocupación de los establecimientos expendedores de comidas y bebidas serán de temporada y desmontables en todos sus elementos (“chiringuitos” desmontables) no excederá de 70 m², de los cuales, 20, como máximo, podrán destinarse a instalación cerrada.
- La distancia entre estos establecimientos no podrá ser inferior a 300 metros y esta separación no se puede reducir a la mitad entre actividades no similares.
- En relación a las terrazas anexas a instalaciones expendedores de comidas y bebidas con bienes muebles [mesas, sillas, sombrillas, espeteros, hamacas, barbacoas, asadores,...], formando parte de la misma unidad de negocio, sólo serán permitidas siempre que se respeten las superficies máximas fijadas en el RGC para este tipo de establecimientos: es decir 70 m².
- Todas las conducciones de servicio de estas instalaciones deberán ser subterráneas.
- Se dispondrá del correspondiente sistema de saneamiento que garantice una eficaz eliminación de las aguas residuales y la ausencia de malos olores. Para ello se deberán conectar a la red de saneamiento general, si existe, quedando en todo caso prohibidos los sistemas de drenaje o absorción que puedan afectar a la arena de las playas o a la calidad (“pozos ciegos” o “pozos negros”).

Por su parte, las ocupaciones en *tramos urbanos de las playas* deberán cumplir los siguientes requisitos (art. 69 del RGLC 2014):

- Respecto al tipo de instalaciones, en los tramos urbanos podrán ubicarse, además de las ocupaciones previstas para los tramos naturales de las playas, instalaciones fijas destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas (chiringuitos).
- Las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de la playa, aunque cabe la excepción que ya contemplaba el RGLC 1989 de

ubicarlas en su límite interior o, en el caso en que la anchura de la playa lo permita, a una distancia mínima de 70 metros desde la línea de pleamar, *«siempre que no se perjudique la integridad del dominio público marítimo-terrestre ni su uso»*. Con esta previsión de la posible excepción habrá chiringuitos situados en plena arena con el consiguiente perjuicio para la integridad demanial. Si fuese posible, se situarán sobre los paseos marítimos, o de no serlo, junto a sus respectivos establecimientos, siempre y cuando no se obstruya el paso y uso público. Como norma general deberán situarse a la mayor distancia de la línea de orilla que permita la anchura de la playa.

- La superficie de estas ocupaciones será la mínima posible y la ocupación total de todas ellas, independientemente de uso al que estén destinadas, no podrá, en ningún caso, exceder del 50 % de la superficie de la playa en pleamar.
- Las instalaciones fijas (o desmontables) destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas (chiringuitos), tendrán una ocupación máxima de 200 m² (salvo casos excepcionales debidamente justificados), de los cuales 150 m² podrán ser de edificación cerrada y el resto terraza cerrada mediante elementos desmontables que garanticen la permeabilidad de vistas. A esta superficie, se podrá añadir otros 70 m² de ocupación abierta y desmontable más una zona de aseo, que no podrá superar los 30 m², siempre que ésta sea de uso público y gratuito.
- Los casos excepcionales debidamente justificados en los que la ocupación sea mayor de 200 m², la excepcionalidad lo será sólo de esta superficie pero no respecto a la separación entre instalaciones.
- Las instalaciones desmontables de hasta 20 m² de superficie cerrada, podrán contemplarse como servicios de temporada en los planes de playa. Si la superficie es mayor deben ser objeto de concesión, que puede ser para instalaciones fijas o desmontables, con las limitaciones máximas de las fijas.
- La distancia entre los establecimientos expendedores de comidas y bebidas (chiringuitos) no podrá ser inferior a 150 metros, que podrá reducirse a la mitad entre actividades no similares.

- Las instalaciones desmontables expendedoras de comidas y bebidas se situarán con una separación mínima de 100 metros de otras que presten un servicio de igual naturaleza ubicadas en dominio público marítimo-terrestre; separación que podrá reducirse a la mitad entre actividades no similares.
- La distribución de las instalaciones se establecerá por la Administración autonómica o, en su defecto, se realizará de forma homogénea a lo largo de la playa. Al hilo de lo anterior, habrá que estar a lo que dispongan las normas correspondientes establecidas en los Planes de Ordenación Territorial del ámbito de aplicación, sobre todo en cuanto a la normativa y planos de ordenación de la costa y, especialmente, en cuanto a las normas más restrictivas que, en su caso, puedan allí establecerse.
- Las superficies y distancias antes previstas para los tramos urbanos no serán de aplicación para edificaciones ya existentes que hayan revertido al dominio público marítimo-terrestre y sobre las que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente decida expresamente su mantenimiento por sus características singulares.

Como puede apreciarse, la regulación reglamentaria está llena de conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de interpretaciones diversas que no dotan de seguridad jurídica a los administrados, ya que corresponde su interpretación a la Administración y, por tanto, serán fuente de conflictos.

El concepto de “Instalaciones desmontables” según lo recogido en el art. 110.2 del RGLC 2014, serán desmontables aquellas que:

- Precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación, que, en todo caso, no sobresaldrán del terreno.
- Estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras.
- Se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, pudiendo realizarse su levantamiento sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportable.

Conviene precisar que aunque una instalación tenga el carácter de desmontable, de acuerdo con estos criterios, eso no significa que resulte obligatorio que se deba desmontar al acabar la temporada pues eso solo será obligatorio cuando en el título así se establezca por las circunstancias concretas de la ocupación en cuestión.

Por lo que se refiere al concepto de “superficie de ocupación” lo contempla la Disposición Transitoria Decimocuarta del RGLC 2014: *«Proyección horizontal de todos y cada uno de los planos que constituyen las diferentes plantas de las construcciones, edificaciones o instalaciones existentes sobre la parcela, incluyendo los cuerpos volados, buhardillas, altillos, porches, trasteros, garajes, y demás construcciones edificaciones e instalaciones complementarias que estén cubiertas, ya sea mediante elementos forjados fijos o desmontables e independientemente de que estén contruidos por encima o por debajo de rasante»*.

Respecto a qué debe considerarse como “actividades similares”, la Guía de Criterios de gestión para las ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre de la Junta de Andalucía de 2018, tratando de establecer un criterio orientativo, señala que:

«[...] se considerará como norma general que no son actividades similares aquellas que se correspondan con un nomenclator diferente, de acuerdo con el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueban el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las definiciones allí contempladas a dichas actividades. Además, se podrá diferenciar para actividades claramente diferentes que se encuentren dentro del mismo nomenclator. En particular, para los establecimientos expendedores de comidas y bebidas, aunque debe analizarse cada caso individual, la regla general será:

- *La mayoría de los llamados kioscos y chiringuitos se encuentran encuadrados en alguno de los siguientes epígrafes del nomenclator: Restaurantes, cafeterías, Bares y Bares-quiosco.*
- *Los tres primeros, a efectos del RGC, pueden considerarse actividades similares.*

- *Además, dentro de los bares-quiosco podrán considerarse actividades no similares los que sirvan productos muy diferentes: sólo helados, sólo chucherías, sólo bebidas y, aunque no encajen en el nomenclator, las churrerías».*

En cuanto al concepto “permeabilidad de las vistas” señala dicha Guía andaluza que cada caso habrá de analizarse de manera individualizada, aunque *«parece razonable considerar que permeabilidad de vistas no significa transparencia total, por lo que se considera que los cerramientos que contemplen un espacio opaco hasta una altura aproximada de unos 70 cm desde el suelo, con estructura desmontable, no impide la permeabilidad de vistas. Del mismo modo, la instalación de cortavientos principalmente transparentes (aunque parcialmente opacos) también garantizan dicha permeabilidad de vistas».*

Los servicios de temporada en las playas son regulados en los artículos 53 y 54 de la LC y 113 y 114 del RGLC 2014 que se refieren a las autorizaciones que amparan diversos servicios de la playa que tienen carácter temporal y afectan a instalaciones desmontables. Se trata de servicios que se prestan durante la temporada; concepto este que no es definido ni en la Ley ni en el Reglamento⁹⁷⁶.

En los tramos urbanos de las playas, cabe el otorgamiento de concesiones y autorizaciones de ocupación del DPMT para instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado. Al respecto, debo de señalar que no hay que confundir estas actividades federadas con las instalaciones de carácter náutico recreativo, o de ocio (normalmente desmontables e incluidas en los planes de temporada de playas), como pueden ser clases de surf, windsurf, kitesurf, padel surf, piragüismo, vela, etc., o las que alquilan este tipo de embarcaciones, no les resulta de aplicación el art. 70 del RGLC 2014. Se trata de instalaciones que producen menos impacto en el DPMT,

⁹⁷⁶ *Vide para un estudio en profundidad sobre los usos específicos en las playas María ZAMBONINO PULITO, «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), El nuevo Derecho de Costas, Bosch, 2015, pp.745-841.*

si bien las condiciones establecidas en dicho artículo pueden servir de base para limitar las condiciones de las mismas⁹⁷⁷.

Pues bien, el art. 70 RGLC 2014 establece, respecto de las instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado, que, además de cumplir las disposiciones que les sean aplicables con carácter general y las específicas que regulen su actividad, deben ajustarse a los siguientes criterios (art. 70 RGLC 2014):

- «a) Las instalaciones se ubicarán, preferentemente, fuera de la playa. Cuando esto no sea posible, se situarán en los extremos de la playa, adosadas al límite de aquélla.*
 - b) Los usos permitidos en estas instalaciones serán los estrictamente necesarios para realizar la actividad deportiva náutica.*
 - c) Las instalaciones deberán estar adaptadas al entorno en que se encuentren situadas y no podrán exceder de 300 metros cuadrados, excluida la superficie ocupada por la zona de varada.*
 - d) En ningún caso se permitirán instalaciones destinadas a actividades deportivas no náuticas.*
- 2. Con el fin de ordenar la existencia de estas instalaciones y racionalizar su necesidad y ubicación en el litoral, la solicitud de título administrativo deberá ir acompañada de informe de la Federación correspondiente. El informe deberá pronunciarse sobre la dimensión de las instalaciones fijas y, en su caso, la zona de varada.*

Con el mismo fin se solicitará informe del órgano competente de la Administración autonómica y, en su caso, de la Autoridad Portuaria correspondiente, que deberán pronunciarse expresamente sobre la posible incidencia con el funcionamiento de puertos deportivos o de otras instalaciones de carácter

⁹⁷⁷ Vide *Guía sobre criterios de gestión para las ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre*, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, Junta de Andalucía, 2018, p.23.

náutico de su competencia. Si en el plazo de un mes no se emite informe, este se entenderá favorable.

La superficie destinada a zona de varada se determinará en función del tramo de costa en que se ubique, sin que pueda impedir el uso público de la playa para el resto de los fines recogidos en el artículo 31 de la Ley 22/1988, de 28 de julio. En todo caso, la superficie computará a efectos del máximo del 50 por ciento de la superficie de la playa en pleamar.

De conllevar la actividad náutica deportiva el lanzamiento o varada de embarcaciones, deberá dejarse libre permanentemente una franja de 15 metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar. Además, deberá hacerse a través de canales debidamente señalizados situados en las proximidades. De no existir canales debidamente autorizados en las proximidades, el proyecto deberá contemplar el canal correspondiente. Las características técnicas y ubicación del mismo deberán ser informadas favorablemente por Puertos del Estado, previamente a su instalación.

- 3. Todas las conducciones de servicio a estas instalaciones deberán ser subterráneas.*
- 4. El sistema de saneamiento garantizará una eficaz eliminación de las aguas residuales, así como la ausencia de malos olores. Con este objeto, las instalaciones deberán conectarse a la red de saneamiento general, si ésta existe, quedando en todo caso prohibidos los sistemas de drenaje o absorción que puedan afectar a la arena de las playas o a la calidad de las aguas de baño».*

A lo anterior hay que añadir lo dispuesto en el art. 73 del RGLC 2014 que indica que, de conllevar la actividad náutica deportiva o recreativa el lanzamiento o varada de embarcaciones en las zonas de baño, deberá hacerse a través de canales debidamente señalizados situados en las proximidades. De no existir estos canales debidamente autorizados, el proyecto deberá contemplar el canal correspondiente. Las características técnicas y ubicación del mismo deberán ser informadas favorablemente por Puertos del Estado, con carácter previo a su instalación.

Esta posibilidad de implantación de instalaciones para actividades deportivas náuticas de carácter federado es preocupante dado el tamaño máximo autorizable de aquellas y las consecuencias de su implantación pues *«provocarán la proliferación de embarcaciones recreativas y deportivas en el entorno de las playas, fomentarán la construcción de nuevas instalaciones marítimas menores y supondrán un retorno al modelo de ocupación de las playas (aunque sea en sus extremos) aplicado hasta la Ley de Costas de 1988, claramente abusivo y contrario a su integridad y a su utilización común general»*⁹⁷⁸.

Dispone expresamente el artículo 33.6 LC respecto a los tramos urbanos que podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, como he comentado anteriormente. Como vemos, la ley se remite a una norma en blanco pues dice que se regularán “reglamentariamente” estos usos y, efectivamente, el Reglamento de 2014 lo hizo pero de una manera que, a mi juicio, desprotege el dominio público. Esta previsión se desarrolla, de forma poco afortunada⁹⁷⁹, por el artículo 66 RGLC 2014, que no establece limitación alguna de superficie máxima de ocupación para estos eventos ni ningún otro requisito, más allá de los formales. La Administración local habrá de solicitar autorización con informe favorable del órgano competente de la Comunidad Autónoma, acompañada de una memoria técnica y, una vez finalizada la ocupación, se procederá de forma inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa.

Los eventos de interés general son los que el art. 66.2 RGLC señala, es decir: a) los declarados como de interés turístico internacional, nacional, regional o local, por el órgano competente y b) los deportivos o culturales que, aun celebrándose de forma esporádica, tengan repercusión nacional o internacional. Sin lugar a dudas el legislador estaba pensando en la celebración de torneos de vóley playa o similares, romerías en la playa, representación de desembarcos históricos y, por supuesto, celebración de

⁹⁷⁸ Vide PONS CÁNOVAS, Ferrán, “El nuevo régimen jurídico de las costas”, Editorial Aranzadi, 2015, Pamplona, p.197.

⁹⁷⁹ *Ibidem*, p.191.

conciertos o festivales de música. No puede olvidarse que sólo en el año 2019 se celebraron al menos 10 festivales de música por citar sólo los de más repercusión y asistencia⁹⁸⁰. La justificación económica de la posibilidad de autorización de estos festivales en las playas es más que evidente. Según datos de la SGAE, en 2017 hubo seis millones de asistentes a festivales en España, y la recaudación de la música en directo alcanzó los 329 millones de euros. Con estos números no es raro que los Ayuntamientos hayan reclamado la permisividad a la hora de este uso en las playas pero, lógicamente, esto supone un precio medioambiental difícil de justificar.

En la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine. A tal fin, el RGLC 2014 establece en su art. 67 que la catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas se establecerá por la Administración competente en materia de ordenación del territorio, que deberá tener en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección medioambiental. Sin embargo, el Reglamento no establece el procedimiento de delimitación y, respecto a la remisión a la catalogación *«no queda claro si se refiere a los catálogos urbanísticos. Y si es así, su naturaleza sectorial, complementaria y no preceptiva (si el planeamiento no hace el correspondiente llamamiento), no deja de evidenciar la falta real de control por parte de la Administración que debe proteger el dominio público marítimo-terrestre»*⁹⁸¹.

Para catalogar los tramos naturales y urbanos de las playas deberá tenerse en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre en cada uno de los tramos, así como su grado de protección ambiental.

⁹⁸⁰ *Vide* (Mallorca Live Festival en Calviá, Mallorca, 10 y 11 de mayo; IMS Dalt Vila en Ibiza, del 22 al 24 de mayo; Weekend Beach Festival en Torre del Mar, Málaga, del 3 al 6 de julio; Bilbao BBK Live en Bilbao, del 11 al 13 de julio; FIB en Benicassim, Castellón, del 18 al 21 de julio; Sónar en Barcelona y L'Hospitalet de Llobregat, del 18 al 20 de julio; Low Festival Benidorm en Benidorm, Alicante, del 26 al 28 de julio; Arenal Sound en Burriana, Castellón, del 30 de julio al 4 de agosto; Medusa Sunbeach Festival en Cullera, Valencia, del 7 al 12 de agosto; Rototom Sunsplash en Benicassim, Castellón, del 16 al 22 de agosto).

⁹⁸¹ *Vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 5.

Por tanto, habrá que considerar la condición de urbanizado del suelo contiguo al dominio público, lo que, a priori, remite a la existencia de los elementos de urbanización que confieren al suelo dicha condición, así como el grado de protección ambiental, que obliga a considerar los espacios naturales protegidos, las microrreservas, los hábitats y especies de fauna y flora catalogados.

Las diferentes Comunidades Autónomas con litoral han establecido diferentes clasificaciones de los tramos en función de variables no siempre iguales, por lo que nos encontraremos, como en tantas otras cuestiones jurídicas, ante una falta de uniformidad en este aspecto que no critico pero que sí apunto.

Las distintas Administraciones autonómicas han ido aprobando los Catálogos de tramos de playas urbanas y naturales como es el caso de Cataluña, en la que el por Resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 3 de noviembre de 2016, se aprobó el Catálogo de clasificación de tramos de playas de Cataluña en el que es llamativo que la mayoría de las playas estén clasificadas como urbanas (336) frente a las naturales (260).

Àmbit territorial	Total Platges	Natural	Urbana	Total Trams
Girona	260	142	129	271
Barcelona	136	33	109	142
Tarragona	83	36	62	98
Terres de l'Ebre	81	49	36	85
Total	560	260	336	596

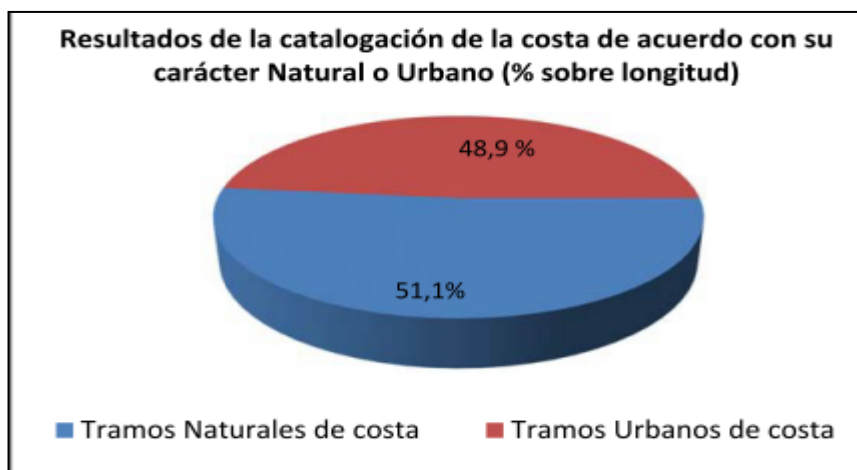
Clasificación de las playas de Cataluña según el Catálogo de clasificación de tramos de playas de Cataluña.



Ejemplo extraído del visor SIG de Costas del Catálogo de clasificación de tramos de playas de Cataluña. <http://sig.gencat.cat/visors/costes.html>

En la Comunidad Valenciana, el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana en el que, de acuerdo con los criterios establecidos, se afirma que el 61 % de la costa (311,4 km) podría considerarse como urbanizada mientras el 39 % restante (198,9 km) no alcanzaría los umbrales establecidos para tener dicha consideración.

RESULTADO DE LA CATALOGACION DE TRAMOS DE COSTA DE LA COMUNITAT VALENCIANA			
Tipo	Nº de tramos	Long.	
		km	%
Natural Especial Protección (N1)	28	132,9	26,0
Natural Protegido (N2)	47	100,8	19,8
Natural Común (N3)	15	27,1	5,3
Urbano (U1)	87	186,9	36,6
Urbano con restricciones (U2)	42	62,6	12,3
Total	219	510,3	100,0



Fuente: Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana.

En el caso de Galicia, el Decreto 38/2019, de 14 de marzo, aprobó la catalogación de los tramos urbanos y naturales de las playas de Galicia (DOG de 12 de abril de 2019) y establece para la catalogación los criterios del Reglamento, señalando que:

«La catalogación de los tramos urbanos se ha ajustado a los criterios contenidos en la disposición transitoria vigesimocuarta del Reglamento general de costas, considerándose tramos urbanos de las playas aquellos que, no habiendo sido declarados de especial interés ambiental, paisajístico, arqueológico o similar, que los haga merecedores de protección de acuerdo con la legislación territorial, estén integrados en áreas urbanas que reúnan alguna de las siguientes características:

a) Estén clasificadas como urbanas o consolidadas por la edificación en al menos un cincuenta por ciento de su longitud.

b) Se encuentren dotadas en condiciones efectivas, al menos, de los siguientes servicios:

1º. Acceso peatonal y rodado, debiendo estar abierto al uso público y en condiciones efectivas, en los términos exigidos por el Reglamento general de costas.

2º. Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudales y potencia suficientes para los usos previstos. Igualmente, deberá disponer de alumbrado en, al menos, un tercio de su longitud.

3º. Evacuación de aguas residuales al alcantarillado»

La clasificación de tramos naturales y urbanos de las playas resulta, a mi entender, un mecanismo más de desprotección del litoral pues facilita, sobre todo en los tramos urbanos, la ocupación del DPMT para una enorme variedad de instalaciones y actividades susceptibles de autorización. Entre otras⁹⁸²: instalaciones de actividades extractivas (cargaderos, depósitos flotantes, etc.); establecimientos expendedores de comidas y bebidas (comúnmente definidos como quioscos y chiringuitos); conducciones para sistemas de abastecimiento, saneamiento o vertido; conducciones para sistemas de comunicaciones, de transporte de electricidad o hidrocarburos; instalaciones de acceso al mar (rampas, pasarelas peatonales, etc.); instalaciones fijas y móviles para mejorar la accesibilidad; instalaciones de servicio y vigilancia de costas (torres de vigilancia, casetas de salvamento, módulos sanitarios, etc.); infraestructuras turísticas y culturales; campos provisionales deportivos, instalaciones deportivas y de juegos (carril bici, oasis, zona de juegos infantiles, etc.); arrecifes artificiales; edificios y construcciones relacionadas con la actividad pesquera; instalaciones de desaladoras (tomas de agua, conducciones desagüe, etc.); parques eólicos marinos; asaderos, módulos sanitarios, aseos provisionales, etc.; instalaciones de hamacas y/o sombrillas; zonas de masajes, ludotecas, zonas de juegos infantiles, etc.; solicitudes de tránsito de vehícu-

⁹⁸² *Vide* Guía sobre criterios de gestión para las ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio de la Junta de Andalucía, 2018, p. 8.

los; conciertos, proyecciones de películas, actos culturales o religiosos, etc.; campeonatos deportivos, exhibiciones ecuestres, etc.; actos políticos, espectáculos de fuegos artificiales, etc.; instalaciones para motos náuticas, quads, boogües, etc.

La desprotección se manifiesta a lo largo de la regulación pues el artículo 69 RGLC 2014, al referirse a las dimensiones de los establecimientos fijos permitidos (establecimientos expendedores de comidas y bebidas), como hemos visto, contempla una ocupación, a todas luces excesiva, con un máximo de 200 m². Lo mismo ocurre con el artículo 70 del RGLC 2014, que se refiere a las instalaciones deportivas de carácter náutico federado, que es entendible que se permitan porque no pueden tener otra ubicación, pero cuya superficie de ocupación máxima puede llegar hasta los 300 metros cuadrados, «*excluida la superficie ocupada por la zona de varada*».

La valoración general no puede ser positiva pues el régimen establecido para el uso de las playas es mucho más permisivo que el que estableció el RGLC de 1989 en lo que se refiere a la ocupación máxima de instalaciones fijas en los tramos urbanos de las playas y en cuanto a la distancia entre chiringuitos fijos. La utilización de la playa para la realización de actividades deportivas es un error como ya se indicó. Hay que tener en cuenta que servirse de los recursos naturales para estas prácticas conlleva, sin duda, un factor de riesgo nada despreciable⁹⁸³, no solo para los usuarios que las llevan a cabo sino también, y en lo que aquí importa, para el recurso natural que se emplea, en este caso, la playa.

La reforma de la Ley permite una mayor ocupación de los chiringuitos y periodos de permanencia superiores, ampliando el plazo de las autorizaciones de uno a cuatro años. Hay que tener en cuenta que, de por sí, la rentabilidad de un chiringuito de temporada es grande⁹⁸⁴, sin tener que acudir a ampliar el plazo con la justificación de la amortización de las inversiones. Es seguro que la ampliación ayuda a que las instalaciones tengan una calidad también superior pero lleva consigo una ocupación excesiva

⁹⁸³ Vide Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO, «El turista ante el factor riesgo. Consideraciones acerca del turismo activo y su esfera de protección», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, Sevilla, mayo-agosto, 2016, pp. 53-84.

⁹⁸⁴ Vide Fernando PRIETO y José B. RUIZ, *Costas Inteligentes. Estudio realizado para Greenpeace España*. Julio 2013. Madrid, p. 73: «La rentabilidad de un chiringuito de playa bien situado, con tres meses de temporada, es mayor que la de un restaurante o un hotel de tres estrellas durante todo el año en terreno propio, en la misma zona, siendo su inversión mucho menor»

de la playa (en 2013 existían unos 3.000 chiringuitos, 1.500 restaurantes y 1.500 quioscos).

Me parecen, sin embargo, un acierto iniciativas como la desarrollada en la provincia de Cádiz en donde en noviembre de 2019 se constituyó un Consejo Provincial de Playas, como órgano institucional de trabajo conjunto de la Demarcación de Costas y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías de Medio Ambiente y de Turismo, Deporte y Comercio de la Junta de Andalucía, así como de las distintas mancomunidades de la provincia, en representación de la Administración local. Dentro de este Consejo se constituyó una Comisión Técnica Provincial de Playas compuesta por los técnicos de las distintas administraciones representadas en la que uno de sus cometidos fue acordar una clasificación básica de playas para contar con una base física para su mejor gestión.

Desde el punto de vista constitucional la clasificación de tramos urbanos y naturales de las playas fue interpretada por el TC en su STC 233/2015, de 5 de noviembre en su Fundamento Jurídico 6. La impugnación del art. 1.12 LPUSL, que introduce un nuevo apartado 6 en el art. 33 LC, es particularmente interesante pues se refiere al uso de las playas y a su posterior desarrollo reglamentario en el que se establezca un régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos –los contiguos a suelos urbanizados- y para los tramos de playa naturales –los contiguos a espacios protegidos o suelo rural.

Principalmente, los recurrentes basaban su impugnación en que se hacía *«una remisión reglamentaria prohibida y una categorización indebida de las partes de un bien de dominio público de especial protección, como es la playa, al que art. 132 CE se refiere en su integridad»*. Con esta división de las playas, la Ley exigiría un elevado nivel de protección de los tramos naturales, pero no exige ese mismo rigor a la defensa de los «tramos urbanos». Con ello produce una desprotección parcial o gradual de los tramos urbanos.

El TC consideró, por el contrario, que *«la distinción que introduce el nuevo art. 33.6 LC entre tramos naturales y urbanos no afecta a su naturaleza demanial, sino al régimen de uso de estos bienes y en ese campo el legislador goza de un mayor margen*

de apreciación a la hora de adoptar las medidas que crea necesarias para preservar las características propias de estos bienes».

En atención a los deberes constitucionales de protección procedentes del art. 45 y 132.2 de la CE, el Tribunal no considera *«irrazonable que la determinación de los usos admisibles en las playas tenga en cuenta el grado de urbanización del entorno en el que se desenvuelven, y module en consecuencia el régimen de ocupación y uso atendiendo a su naturaleza, dotando a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja su ocupación. Tampoco cabe apreciar que esta reforma suponga un giro copernicano, si atendemos a lo dispuesto en el art. 33 LC 1988, que fijó criterios indistintos para el uso y ocupación del conjunto de las playas, con un considerable margen de flexibilidad (tales como el libre acceso público a las instalaciones, salvo razones de policía, de economía u otras de interés público; la ubicación preferente, que no exclusiva, de las instalaciones de servicio fuera de la playa; o la ocupación admisible de la playa hasta la mitad de su superficie en pleamar), con la salvedad de la prohibición absoluta de estacionamiento, circulación no autorizada de vehículos, campamentos y acampadas, que no se ha visto alterada en la reforma de 2013».*

Respecto a la remisión reglamentaria recogida en el precepto considera que no constituye una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que se trata de una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento, ya que *«el apartado impugnado recoge de forma suficiente los criterios que habrán de observarse en su desarrollo».*

Señala que no se produce inseguridad jurídica por la distinción inconcreta en la ley de dos categorías de playas (tramos urbanos o naturales). La inclusión de esta descripción en la exposición de motivos no es motivo suficiente para que el precepto pueda tacharse de inconstitucional y, en todo caso, esa inclusión proporciona una pauta interpretativa para el desarrollo reglamentario, cuya concreción *«requiere de la inexcusable participación de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a las que corresponde tanto la clasificación urbanística del suelo*

como la declaración de espacios protegidos, incluidos los que contengan bienes pertenecientes a la ribera del mar (STC 102/1995, FJ 20), salvedad hecha de la singularidad de los parques nacionales»⁹⁸⁵.

⁹⁸⁵ La STC 6/2016, de 21 de enero de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad nº 2013 interpuesto por la Junta de Andalucía) aborda esta cuestión pues la Junta de Andalucía consideraba que el art. 1.12 LPUSL desborda lo constitucionalmente admisible al habilitar al Estado para regular el régimen global de ocupación y uso de las playas, sin limitarse al establecimiento de máximos y mínimos, tal y como determinó la STC 149/1991. En este sentido la sentencia recuerda lo dicho en la STC 149/1991 respecto a que *«no cabe ignorar que la ocupación de las playas podría resultar gravemente obstaculizadora de su uso público, que el Estado ha de garantizar, e incluso gravemente dañosa para la integridad física del demanio, si las instalaciones permitidas en ellas y las edificaciones para su servicio pudieran hacerse sin otra restricción que la de no ocupar más que un porcentaje determinado del espacio playero o situándose en cualquier lugar de la playa, con lo que tampoco cabe negar al Estado título para “disciplinar estas cuestiones en el caso de que la Administración directamente competente no lo haga”»*. El TC recuerda que el hecho de que el Estado pueda “disciplinar estas cuestiones en el caso de que la Administración directamente competente no lo haga”, cuestión en buena medida superada por la doctrina posterior del Tribunal sobre la supletoriedad del Derecho estatal [por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12.c)], no significa que el Estado quede desapoderado de toda competencia normativa en lo que concierne al régimen de uso y ocupación de las playas, dado que, en virtud de los arts. 45 y 132.2 CE, está obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos [F.J.II.4.b)]. La posterior STC 28/2016, de 18 de febrero de 2016, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4912-2013 promovido por la Generalitat de Cataluña, respecto al reproche que hacía del art.1.12 de la LPUSL, por suponer una invasión de las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo, así como de las compartidas en materia de medio ambiente, el TC comienza recordando que las recientes STC 233/2015 y 6/2016 se han ocupado precisamente de la LPUSL, indicando que, por su estrecha conexión con el debate trabado en este proceso, la remisión a estos pronunciamientos previos exime de reproducir cuanto ya se ha dicho en relación al canon general de enjuiciamiento, siquiera en extracto, y permite entrar directamente al análisis de los preceptos impugnados, haciendo referencia a la jurisprudencia previa en lo que específicamente sea pertinente. Por lo que se refiere a la queja de que, al admitir la celebración de eventos de interés general con repercusión turística en los tramos urbanos de las playas, se está estableciendo una norma relativa a los usos del suelo que excede del art. 149 .1.23ª CE, el TC la rechaza. La STC 149/1991, FJ 4 A), indicó que la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral se extendía al dominio público marítimo terrestre, sin perjuicio de las limitaciones que el Estado pudiera establecer a la mencionada competencia autonómica, en tanto que titular del demanio (art. 132.2 CE) o en el ejercicio de su competencia medioambiental (art. 149.1.23ª CE) y que tales limitaciones en ningún caso podrían determinar cuál haya de ser el concreto régimen de utilización y ocupación del demanio, imponiendo un concreto uso. Sin embargo, no cabe apreciar que en este caso se imponga dicho uso. El TC entiende que el legislador ha considerado dentro de su competencia de tutela de los intereses ambientales (art. 149.1.23 CE) y de las facultades derivadas de la titularidad del dominio público (art. 132.2 CE), *«que la protección de algunos tramos de playa, los calificados como naturales, exige restringir las ocupaciones al mínimo, mientras que en otros, los urbanos, dicha protección es compatible con posibilitar una serie de usos, entre ellos el que motiva la impugnación»*. *Estamos ante «una norma que concurre a definir los límites dentro de los que puede ejercerse la competencia autonómica de ordenación del litoral, disponiendo que el nivel de protección necesario en determinados tramos de playa no impone proscribir ese preciso uso, dejando intacto, sin embargo, el margen de apreciación de las instancias autonómicas o, en su caso, locales, para preverlo o no»*. Otra queja respecto de este artículo era la remisión al reglamento estatal del régimen de ocupación y uso de los tramos naturales y urbanos de las playas. Al respecto el TC vuelve a reiterar que es doctrina consolidada que la habilitación para la reglamentación no puede ser calificada per se como vulneradora de las competencias autonómicas, en este caso en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que no impide que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos, pudiera plantearse

Para PÉREZ GÁLVEZ⁹⁸⁶, con este apartado del fundamento jurídico de la sentencia «*el Tribunal Constitucional manifiesta un pronunciamiento de sobra conocido “el legislador está obligado en virtud de los arts. 45 (LA LEY 2500/1978) y 132.2 CE (LA LEY 2500/1978), a proteger el demanio marítimo-terrestre asegurando su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos”, y los usos admisibles no podrán desnaturalizar, aunque sí modular, esa protección. La responsabilidad corresponderá a todas las Administraciones competentes, y de este modo quedará cercenado el inminente peligro de inseguridad jurídica*». Coincido plenamente con este autor en que el régimen de usos, dada la experiencia que hemos sufrido y seguimos sufriendo en España, puede ser “desbordado y desvirtuado” ante cualquier resquicio legal que se deje. Y es que con la reforma no se concretan los usos permitidos en los tramos urbanos y tampoco el RGLC 2014 los indica. Esta imprecisión sin argumentos técnicos, podría permitir la declaración de tramos urbanos de playa a prácticamente la totalidad del litoral mediterráneo⁹⁸⁷.

Respecto del art. 33.6 LC ya se había denunciado por la doctrina que la previsión presentaba una confusión terminológica, pues todas las playas son espacios naturales, estén especialmente protegidos o no y, por tanto, la clasificación contemplada en el precepto no lo es por su naturaleza, como se dice, sino sólo a efectos de su uso.⁹⁸⁸

el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal. La tercera queja del recurso por este artículo se refiere al cuestionamiento de la reserva estatal para la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas, pues esa delimitación debería hacerse por remisión a la clasificación urbanística otorgada a los terrenos contiguos a la playa. En este sentido, la sentencia dice que la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas tiene una clara finalidad protectora del demanio y en nada incide en la competencia urbanística para clasificar los suelos que, por ser colindantes a la playa, estén fuera del dominio público «*Los órganos autonómicos y locales, en la medida de su respectiva competencia, podrán realizar esta atribución cómo tengan por conveniente*» [F.J.II.4]. Por su parte, la STC 57/2016, de 17 de marzo de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad núm. 5009-2013 del Gobierno de Canarias), en cuanto al artículo 1.12 de la Ley 2/2013, que añade un apartado 6 al artículo 33 LC, a fin de regular el régimen de ocupación y uso de las playas, a desarrollar por vía reglamentaria, atendiendo a su naturaleza, el recurso consigna tres motivos de carácter competencial, que coinciden con los que sustentan el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 28/2016, FJ 3. Por tanto, el TC se remite a esta, desestimando, lógicamente, esta concreta impugnación.

⁹⁸⁶ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016, p. 5.

⁹⁸⁷ Vide Miguel Ángel LOSADA, «La modificación de la Ley de Costas de 1988. El inicio de un nuevo ciclo devastador», en *Revista de Obras Públicas*, 3543, mayo 2013, p.53.

⁹⁸⁸ Vide Carmen M^a ÁVILA RODRÍGUEZ, «Régimen jurídico y explotación de las playas», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016, p.135.

Ya hemos visto a lo largo de esta tesis que los catálogos de clasificación de las playas elaborados por las distintas CAA son muy variados y obedecen no siempre al mismo criterio a la hora de clasificar los tramos en urbanos o naturales. También se ha de tener en cuenta que, en realidad, son muchos los tramos urbanos existentes a lo largo del litoral, quedando muy pocos tramos naturales, cabalmente hablando. Con ello, es obvio que la desprotección del litoral resulta manifiesta con esta clasificación de usos de las playas (que no de playas).

B. Publicidad.

La prohibición general de la publicidad en el dominio público marítimo-terrestre a través de carteles, vallas o medios acústicos o audiovisuales que se establecía en la LC de forma similar a la prohibición de estas actividades en la servidumbre de protección, fue matizada por la LPUSL, que modificó la redacción del art. 38.1 de la LC añadiendo lo siguiente: *«Excepcionalmente, y en las condiciones que se establezcan reglamentariamente se podrá autorizar la publicidad siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y siempre que sea compatible con su protección»*. El RGLC 2014 desarrolla el citado artículo acotando la excepcionalidad a los supuestos en que la publicidad sea compatible con la protección del dominio público marítimo-terrestre y no menoscabe su uso ni implique riesgo para la vida, salud o seguridad para las personas. En su apartado 4º establece los supuestos en los que, con carácter excepcional, se podrá permitir esa publicidad:

- «a) Rótulos indicadores de establecimientos debidamente autorizados, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual generado por el volumen de la propia edificación o instalación. En las mismas condiciones, podrán admitirse rótulos o carteles de otras marcas expedidas en el establecimiento*
- b) En las vallas cuya colocación resulte necesaria para la funcionalidad de la instalación o para el desarrollo de actividades.*

c) Elementos publicitarios de los patrocinadores de las actividades lúdicas o deportivas que estén debidamente autorizadas, siempre que se integren o acompañen a los elementos autorizados para su realización.

Los medios publicitarios utilizados no podrán implicar una reducción adicional del campo visual, producir ruido ni vibraciones ni romper la armonía del paisaje».

Resulta obvio que si el legislador pretendía otorgar una mayor facilidad para la explotación comercial de las playas mediante las modificaciones que antes he analizado sobre autorizaciones y concesiones, era preciso permitir la publicidad de las actividades o servicios objeto de esos títulos con el fin de promover de forma directa o indirecta esas actividades y de captar usuarios de esos servicios.

La expresión «*siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y siempre que sea compatible con su protección*» resulta al final un “cajón de sastre” pues, lógicamente, si en las playas se permiten innumerables actividades y, sobre todo, en los tramos urbanos la protección es escasa, todas ellas podrán hacer publicidad.

El apartado 3 del art. 81 del RGLC 2014 establece que «*No se podrá autorizar la publicidad por medios acústicos o audiovisuales cuando interfiera o menoscabe los usos comunes del dominio público marítimo-terrestre*». Pero determinar que existe esa interferencia o menoscabo resulta complicado y cuando menos es discrecional, pues una publicidad sonora con altavoces puede serlo para algunos y no para otros. Un uso público de baño o de tomar el sol puede verse menoscabado para unos con esos anuncios pero no para otros, por ejemplo.

Resulta contradictorio que se permita la publicidad por medios acústicos si no interfiere o menoscaba los usos comunes del DPMT y, al tiempo, se establezca que los medios publicitarios utilizados no podrán «*producir ruido ni vibraciones*». Además, la condición de que los medios utilizados no rompan «*la armonía del paisaje*» resulta también un concepto bastante indeterminado, pues el paisaje de una playa urbana, en la mayoría de los casos, ya ha perdido de por sí dicha armonía. Habrá que estar, por tanto, a la lógica del funcionario correspondiente al que le corresponda aplicar el precepto para ver si se produce una aplicación racional de estos usos.

C. Instalaciones de depuración.

La prohibición de instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar y de los primeros 20 metros fuera de la ribera tiene una excepción introducida por la LPUSL y es que *«No se entenderá incluida en los supuestos de prohibición del párrafo anterior la reparación de colectores existentes, así como su construcción cuando se integren en paseos marítimos u otros viales urbanos»* (art. 44.6 LC).

Esta nueva previsión por parte del legislador fue introducida a través de la enmienda nº 176 del Grupo Popular en el Senado; no obstante, la enmienda nº 62 presentada por el Grupo Parlamentario Catalán aclaraba muy bien la necesidad de la introducción de esta previsión: *«Se da el caso que en la mayoría de las poblaciones costeras, sobre todo las que están en un entorno montañoso, están construidas en las vertientes de las cuencas de una o más rieras. Esta circunstancia obliga a recoger las aguas residuales en la parta baja, cerca del mar. Sobre todo en poblaciones pequeñas y con núcleos históricos. En general por gravedad, y se halla, por consiguiente aguas abajo de las zonas habitadas, buscando los puntos bajos, donde en general es necesaria la instalación de una estación de impulsión de aguas residuales, para evitar su vertido en el mar y para transportarlo a la red general de colectores que posteriormente las transporta a una estación de tratamiento. La actual redacción de la Ley de Costas en su artículo 44.6 plantea diferentes problemas en el desarrollo de este servicio, al prohibir las instalaciones de tratamiento de aguas residuales dentro de la ribera del mar y de los primeros 20 metros de la zona de servidumbre de protección. A efectos prácticos esto limita la instalación de nuevos servicios y el mantenimiento y conservación de servicios existentes necesarios para el buen funcionamiento del servicio»*⁹⁸⁹.

En realidad lo que hizo la reforma de 2013 fue incorporar la previsión del art. 95.2 del RGLC 1989 que exceptuaba de la prohibición *«la reparación de colectores existentes, así como su construcción cuando se integren en paseos marítimos u otros viales urbanos»*. No obstante se ha llegado a afirmar que la disposición introducida obedeció a la necesidad de solucionar el problema entonces existente con la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de Vuelta Ostrera en el término municipal de Suances

⁹⁸⁹ Vide BOCG, X Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 29 de enero de 2013, núm. 29-2, p. 49.

(Cantabria). La citada Depuradora se construyó y puso en funcionamiento pero el proyecto fue impugnado ante los tribunales al considerar que su ubicación no era legal por haberse construido sobre terrenos del dominio público-marítimo terrestre en virtud de una reserva demanial insuficientemente justificada. La STS de 26 de octubre de 2005 anuló el Proyecto y ordenó la demolición de la depuradora al considerar que era contrario al art. 32.1 de la LC pues existían alternativas de ubicación fuera del DPMT.

En este sentido, el legislador incluyó en la LPUSL la Disposición Adicional Novena para evitar la demolición de la Depuradora amparándose en las *«extraordinarias circunstancias económicas que fuerzan la restricción del gasto público y las inversiones»*. La Disposición decía así:

- «1. En atención a las actuales y extraordinarias circunstancias económicas que fuerzan la restricción del gasto público y las inversiones, las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en dominio público marítimo-terrestre antes de la entrada en vigor de la presente Ley, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial, continuarán temporalmente su actividad, en el mismo emplazamiento, en las condiciones de servicio y explotación que sean necesarias para cumplir con los objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable.*
- 2. Una vez que las circunstancias económicas lo permitan deberán iniciarse las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de las instalaciones a las que se refiere el apartado anterior, de acuerdo con criterios de sostenibilidad de las inversiones, de modo que queden garantizadas aquellas otras inversiones que resulten imprescindibles para el cumplimiento de las obligaciones exigidas por la normativa europea y estatal en materia de instalaciones de depuración de interés general.*
- 3. La presente disposición no se aplicará en ningún caso, a aquellas instalaciones de depuración de aguas residuales que se encuentren construidas en espacios protegidos o incluidos en la Red Natura 2000».*

La Asociación ecologista recurrente, transcurridos siete años sin que se procediera a la demolición, solicitó la ejecución de la sentencia y el Tribunal Supremo, mediante Auto de 30 de septiembre de 2013, ordenó la ejecución forzosa de la sentencia,

rechazando la alegación en su día efectuada por el Gobierno de Cantabria de que, tras la modificación de la Ley de Costas, era posible mantener la depuradora en su lugar hasta que las circunstancias económicas permitan su derribo.

En el Boletín Oficial del Estado del 12 de octubre de 2016 se publicó, finalmente, la resolución de la Dirección General del Agua anunciando la licitación de la contratación de servicios para la redacción del anteproyecto y del estudio de impacto ambiental de la solución alternativa a la E.D.A.R. de Vuelta Ostrera, y la adaptación del proyecto del emisario terrestre y submarino de Los Locos (Cantabria).

La Disposición Adicional Novena de la LPUSL fue anulada por el Tribunal Constitucional en su STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015 (F.J.15)⁹⁹⁰.

Los recurrentes argumentaban que esta regulación era inconstitucional por los siguientes motivos: *«(i) establece una excepción de contornos temporales más que imprecisos de la efectiva integridad del dominio público marítimo-terrestre, no permitida por el art. 132 CE; (ii) es constitutiva de una ley singular merecedora de reproche en los términos de la doctrina sentada en la STC 129/2013, de 4 de junio; (iii) carece de cualquier justificación razonable expresa o inferible del texto legal, que incurre, así, en arbitrariedad prohibida al legislador conforme a lo previamente razonado. Prueba de ello es la excepción relativa a las instalaciones situadas en espacios protegidos o incluidos en la Red Natura 2000, que desde el punto de vista de las circunstancias de índole puramente económica que se aducen, no constituye razón válida para la discriminación que supone respecto del resto del dominio público natural y (iv) supone tanto la inejecución de sentencias firmes por tiempo indefinido, como su ejecución conforme a reglas específicas, aunque indeterminadas, que quedan a la disposición discrecional del Gobierno y la Administración general del Estado, con abierta infracción del principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y sus corolarios: el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en los términos de la citada STC 129/2013, y la reserva constitucional exclusiva y total de la ejecución de lo juzgado y, por tanto, de sus términos sustantivos y temporales, a los órganos del Poder Judicial (art. 117.3 CE)».*

⁹⁹⁰ Vide sobre este particular Antonio DESCALZO GONZÁLEZ, «Funcionamiento temporal de instalaciones de depuración y ejecución judicial en la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 140, 2016.

En relación con la inejecución de sentencias, el Consejo Consultivo de Canarias⁹⁹¹ consideró que había de ponderarse si, en el caso concreto, la enervación de la fuerza ejecutiva de las sentencias se acompaña de una *«justificación suficiente, y de medidas que permitan ponderar su necesidad, con la fuerza suficiente para aceptar el sacrificio de la ejecutoriedad de las resoluciones judiciales recaídas en esta materia»*. Continuaba señalando el órgano consultivo que la razón que se aducía para esta decisión era la crisis económica, y la dificultad de movilizar recursos de capital para financiar las instalaciones alternativas y que, igualmente, se excluyen los supuestos de depuradoras establecidas en espacios naturales protegidos y se establece como límite temporal de la situación tolerada hasta que *“las circunstancias económicas”* permitan su cese, modulándose las condiciones de su funcionamiento, que deberán adecuarse a los *“objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable”*. Sin embargo, concluye el Consejo Consultivo que no se parece garantizar la efectividad de la reposición íntegra de los efectos suspendidos de las resoluciones judiciales, *«porque se abandona la deslocalización impuesta por las sentencias en cuestión (las instalaciones continuarán en su actual ubicación), y porque se aplicarán “criterios de sostenibilidad de las inversiones” (de naturaleza exclusivamente económica, no ambientales) para decidir cómo quedarán tales depuradoras»*, no siendo de recibo que, *«sobrepasada la situación de crisis no se reponga la virtualidad ejecutiva de aquellas resoluciones judiciales, deslocalizando las depuradoras y aplicando con preferencia criterios de carácter medioambiental, sobre los de “sostenibilidad económica”»*.

Por el contrario, el Abogado del Estado en sus alegaciones al recurso defendía el precepto argumentando que la disposición impugnada permite que las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial, puedan continuar temporalmente su actividad en el mismo emplazamiento pero no compromete la ejecución de los fallos judiciales, sino que *«simplemente arbitra una suspensión temporal, en atención a las circunstancias económicas»*. A lo que añadía que *«permite que sean los tribunales competentes en la ejecución quienes puedan controlar si ya se dan las circunstancias para que pueda*

⁹⁹¹ Vide Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen 289/2013 de 30 de julio de 2013, en relación con la Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Exp. 305/2013 RI).

levantarse la suspensión, que se funda en razones de interés general explicitadas en el propio enunciado normativo, al aludir a las “actuales y extraordinarias circunstancias económicas que fuerzan la restricción del gasto público y las inversiones”, y al aplicar esta suspensión únicamente a las instalaciones que tienen la cualificación legal de interés general. De estas razones expresas se deduce otra no menos importante por estar implícita, que es el riesgo que se padece de que la ejecución del fallo impida la depuración, con las consecuencias ambientales, sociales, jurídicas y económicas que se podrían producir».

La STC 233/2015 (F.J.15) aborda todas y cada una de las tachas de inconstitucionalidad achacadas a la Disposición comenzando por la basada en el art. 132 CE. Sobre esta tacha, el TC considera que el régimen de uso del dominio público es de configuración legal y, aunque el legislador está sometido al deber de asegurar su integridad física o jurídica, *«es pacífico que tal exigencia no excluye de modo radical cualquier tipo de instalación o infraestructura, pues, llevado al extremo, tal argumento impediría los usos privativos, o la construcción de puertos o vías de transporte. El equilibrio entre la integridad del dominio público, sobre todo del natural, y el régimen jurídico de su uso u ocupación es cuestión que corresponde sopesar al legislador ordinario, y aunque en última instancia pueda ser objeto de control por este Tribunal, en este proceso no está en entredicho el título III LC que lo regula».*

Por consiguiente, el TC reconduce la controversia a determinar si la suspensión temporal de estas resoluciones judiciales firmes que han ordenado la demolición de las depuradoras construidas en contra de lo establecido en la LC (el artículo 32.1 solo permite la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, y el artículo 44.6 fija su emplazamiento fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección) vulnera los arts. 9.3, 24 y 117.3 CE, en atención a la doctrina constitucional relativa a las leyes singulares. Al respecto, señala que las leyes singulares *«aunque la Constitución no impide su existencia, no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que están sujetas a límites constitucionales específicos»* (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, 48/2005, de 3 de marzo, 129/2013, de 4 de junio, 203/2013, de 5 de diciembre, y 50/2015, de 5 de marzo). Así,

el «primer límite radica en el principio de igualdad, que exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. La previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho no solo debe tener una justificación objetiva y razonable, sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular». Es decir, «la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular debe responder a una situación excepcional igualmente singular». Por tanto, -razona el TC- «la ley singular solo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y solo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone». La Sentencia concluye al respecto que la disposición impugnada satisface este primer límite y no puede calificarse como arbitraria, puesto que sí obedece a una situación excepcional y singular: «A la costosa inversión aparejada al cambio de emplazamiento de una instalación de estas características, con demolición de lo construido, debe añadirse que los trabajos preparatorios, el proyecto, construcción y puesta en funcionamiento de una nueva depuradora requieren un proceso complejo y largo, incluyendo su evaluación ambiental». Además de lo anterior, «las exigencias medioambientales y de salud pública obligan a considerar que en ese ínterin es razonable y proporcionado mantener en funcionamiento las depuradoras existentes, sin perjuicio de que proceda en todo caso su demolición y la restauración del daño ambiental una vez que desaparezca la causa de suspensión». Señala el TC, por otro lado, que no hay arbitrariedad por la excepción recogida en el apartado 3 de la Disposición pues «refleja la voluntad del legislador de atender prioritariamente los daños medioambientales causados en zonas que, además del régimen propio del dominio público, gozan de la condición de espacios naturales merecedores de alguna figura de protección».

El segundo límite de la ley singular sentado por la doctrina constitucional predica que la adopción de las leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, haciéndose por ello

necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. Este límite dice el TC que la disposición recurrida lo traspasa pues, aunque el legislador pueda introducir causas de suspensión de la ejecución de las resoluciones judiciales, ha de hacerlo respetando siempre el monopolio de Jueces y Tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pues en él radica la quintaesencia de la potestad jurisdiccional que les corresponde en exclusiva (art. 117.3 CE). Y es que no se trata un problema de índole competencial que pueda resolverse ex art. 149.1.6 CE, por la sencilla y evidente razón de que el legislador estatal, al ejercer su competencia exclusiva en materia de legislación procesal, está obligado a respetar los imperativos constitucionales, entre otros, los que derivan de los arts. 24, 117 y 118 CE. De modo que, *«cuando de la ejecución de un acto administrativo se trata, la Administración ejercita potestades propias de autotutela administrativa que le permiten llevar a efecto sus propias determinaciones, cuando se encuentra dando cumplimiento a una resolución judicial, su actuación se justifica en la obligación de cumplir las Sentencias y demás resoluciones judiciales (art. 118 CE), así como en el auxilio, debido y jurídicamente ordenado, a los órganos judiciales para el ejercicio de su potestad exclusiva de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE)»* ((STC 92/2013, F.J. 6). La disposición no respeta esta determinación constitucional, pues su apartado 2 desplaza indebidamente la decisión de ejecutar lo juzgado a la Administración, *«al supeditar el inicio de las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de las instalaciones a que las «circunstancias económicas lo permitan», a criterios de sostenibilidad y a la garantía del cumplimiento de otras inversiones conexas»*.

Continúa señalando el TC que la Disposición Adicional Novena sacrifica también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que dimana del art. 24.1 CE que la STC 50/2015 confirma, y dice *«que una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas)»*. Declara la sentencia, con referencia a la STC 312/2006, de 8 de noviembre que *«no tiene cabida*

en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar». Por todo lo anterior se desprende que la Disposición vulnera la potestad de Jueces y Tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) al desplazar esta decisión a la Administración y, con ello, vulnera también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), al obstaculizar de forma indebida y desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial.

1.4.6. Bienes de interés cultural.

La Ley de Costas de 1988 no hizo referencia expresa a los bienes de interés cultural (BIC) situados en el dominio público marítimo terrestre o en sus distintas servidumbres, a pesar de que en la Exposición de Motivos se decía que los fenómenos de destrucción y privatización del litoral exigían *«una solución clara e inequívoca»*, que, con una perspectiva de futuro, *«tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos [...]»*. Y el art. 2 LC se refiere a que, entre sus fines, se encuentra regular la utilización racional del mar y la ribera en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico.

La Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa establece como objetivo de las estrategias de gestión integrada el desarrollo de *«unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural»* y añade que *«Los Estados miembros deberían establecer o actualizar un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras. Este inventario debería: a) tener en*

cuenta (sin que se trate de una lista exhaustiva) los sectores y ámbitos siguientes: pesca y acuicultura, transportes, energía, gestión de recursos, protección de especies y hábitats, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional tanto en zonas rurales como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación».

También el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo firmado en Madrid el 21 de enero de 2008, en su art. 6, establece como principio de esa gestión *«tomar en consideración de manera integrada el conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos negativos de las catástrofes naturales y del desarrollo».*

Con este fin la LPUSL previó que a los bienes declarados de interés cultural que ocupan el dominio público, se les otorgue una concesión y se les aplique su régimen jurídico propio. A esta previsión legal se opuso en trámite parlamentario el Grupo Parlamentario Vasco que en su enmienda nº 21 sustentaba que *«La ley que declara el espacio natural protegido y la norma que aprueba su régimen de gestión son los instrumentos idóneos para establecer el necesario equilibrio entre el derecho de propiedad y la protección del dominio público marítimo-terrestre, que en estos espacios, y en especial cuando se produzca una incidencia sobre bienes de interés cultural, no debe convertirse en un obstáculo para la continuidad de los usos y asentamientos que han contribuido a configurar y conservar los valores objeto de protección».* A tal efecto proponía en la enmienda – que fue rechazada- la inclusión de una nueva disposición adicional con el siguiente texto:

«1. En el caso de que la Ley autonómica que declara y ordena un espacio natural protegido lo establezca de forma expresa e individualizada, los inmuebles que hayan sido declarados de interés cultural que se encontrasen inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de particulares con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 continuarán siendo de propiedad particular, sin que les sea de aplicación el mecanismo de otorgamiento de concesiones administrativas establecido en la disposición transitoria primera.

Esta disposición se aplicará independientemente del momento en que la Ley autonómica incorpore las correspondientes previsiones y del estado en que se encuentre el expediente de otorgamiento de la concesión

2. *A los terrenos privados adyacentes al dominio público marítimo-terrestre incluido en un espacio natural protegido les serán de aplicación las limitaciones y prohibiciones que se establezcan en la Ley reguladora del mismo o en su instrumento de gestión con preferencia al régimen derivado de las servidumbres establecidas en la presente Ley».*

La cuestión de la distribución de los títulos competenciales del Estado y de las CCAA sobre un mismo espacio también se puso de manifiesto con esta previsión introducida por la LPUSL, toda vez que podía argumentarse que el título competencial autonómico en relación con la protección del patrimonio histórico resultaba preferente a la titularidad demanial del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en STC 17/1991, 31 de enero, que resolvió los conflictos y recurso formulados contra la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico-Artístico Español, en la STC 149/1991, de 14 de julio, se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y STC 227/1988, 29 de noviembre, dictada en relación con la Ley de Aguas, ya se pronunció al respecto diferenciando la titularidad de los bienes ubicados en el litoral y las competencias que concurren sobre ese espacio. El TC en estas sentencias declara que la titularidad estatal sobre el dominio público natural constituido, entre otros, por el marítimo-terrestre, no es un título competencial estatal que excluya las competencias autonómicas sobre el mismo; pero, tales competencias autonómicas en modo alguno cuentan con potencialidad jurídica suficiente para alterar -o sustraer- el régimen estatal en relación con el dominio público natural. Esta doctrina fue recogida posteriormente por el Tribunal Supremo, en STS de 28 de enero de 2004, Rec. 6222/2000⁹⁹², que concluye que «[...] las competencias autonómicas andaluzas, con toda la amplitud constitucional y estatutariamente antes señalada, no pueden afectar a

⁹⁹² Vide STS de 28 de enero de 2004, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 6222/2000, La Ley 20/2005.

la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre, ni siquiera utilizando la vía expropiatoria, ni aun amparándose en una inscripción registral [...]».

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español en su Exposición de Motivos se refiere a que en el seno del Patrimonio Histórico Español (LPHE) la categoría de Bienes de Interés Cultural adquiere un valor singular al objeto de otorgar una mayor protección y tutela a dichos bienes. La Ley dispone que esa categoría de bienes dispongan de las fórmulas necesarias para que esa valoración sea posible, *«pues la defensa del Patrimonio Histórico de un pueblo no debe realizarse exclusivamente a través de normas que prohíban determinadas acciones o limiten ciertos usos, sino a partir de disposiciones que estimulen a su conservación y, en consecuencia, permitan su disfrute y faciliten su acrecentamiento»*. La citada LPHE establece respecto del expediente de declaración como bien de interés cultural que para la declaración deben considerarse sus relaciones con el área territorial a la que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno (art. 17 LPHE). En definitiva, un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno (art. 18 LPHE). En nuestro caso, estoy hablando de que el BIC no puede sustraerse de su emplazamiento en el DPMT o en servidumbre.

El art. 42 de la LPUSL introduce una nueva Disposición Adicional Undécima que queda redactada del siguiente modo:

«Disposición adicional undécima.

- 1. Los bienes declarados de interés cultural situados en dominio público marítimo-terrestre quedarán sujetos al régimen concesional previsto en la presente Ley, a cuyo efecto la Administración otorgará la correspondiente concesión, en el plazo de un año a contar desde la fecha de la declaración de interés cultural.*
- 2. A los bienes declarados de interés cultural que se encuentren situados en el dominio público marítimo-terrestre, la zona de servidumbre de tránsito, de servidumbre de protección o de influencia se les aplicarán las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria tercera apartado 3. 3.^a».*

El desarrollo reglamentario de esta Disposición se produce por la Disposición Adicional Tercera del RGLC 2014 que, a lo ya regulado por la Ley, añade que las obligaciones que la legislación de patrimonio cultural o artístico imponga a los propietarios o poseedores de los BIC deberán ser cumplidas por el concesionario y, en el caso de que no exista concesionario, será la Administración promotora de la declaración la responsable de cumplir con esas obligaciones. Con ello, el legislador estatal traslada el problema a la Administración autonómica. No cabe duda de que, en definitiva, es esta la titular de la competencia y de la actuación cultural promovida pero no sé hasta qué punto, es lógico que la Administración el Estado evada su responsabilidad sobre el mantenimiento y conservación de un inmueble situado dentro del DPMT. Quizá el legislador estaba pensando en los casos en los que aún no se haya otorgado la concesión correspondiente y en ese ínterin alguien debe hacerse cargo del bien.

Como primera observación podemos decir que en el régimen establecido en la Ley se diferencia entre los bienes de interés cultural situados en dominio público marítimo-terrestre, en servidumbre de tránsito, servidumbre de protección y zona de influencia.

Respecto a los primeros, se prevé que se sujeten al régimen concesional previsto en la legislación de Costas y que, con carácter preferente a lo dispuesto en la LC se les aplique el régimen establecido en la legislación que regula ese tipo de bienes. En cuanto a la concesión, si el BIC fue declarado como tal antes de la entrada en vigor de la LPUSL, su Disposición Transitoria Segunda, dispone que «*se otorgará por la Administración en el plazo de un año a contar desde esta fecha*». Si se declara con posterioridad a dicha entrada en vigor, ya hemos visto que la Administración dispondrá del plazo de un año, a contar desde la fecha de la declaración, para otorgar la concesión.

Otra observación que merece la pena hacer es que la disposición se centra sólo en la declaración de bien de interés cultural, sin que deban tenerse en cuenta otros parámetros, como pueden ser el tipo de bien de que se trate, su titularidad, qué uso tiene, etc.⁹⁹³. Y digo esto porque las consecuencias de la declaración de un BIC situado dentro del DPMT son importantes, pues la declaración impone al titular unos deberes

⁹⁹³ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.223.

de conservación que afectan a la titularidad estatal del demanio. Así lo dice, por ejemplo, la STS de 20 de noviembre de 2012, Rec. 8466/2012 que confirma la sentencia del TSJ del País Vasco de 1 de diciembre de 2011, Rec. 786/2011 que desestimó el recurso de la Abogacía del Estado contra la Orden del Gobierno Vasco que declaró como BIC al Astillero de Lekeitio, y lo inscribe en el Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco, a pesar de la ubicación del bien en el dominio público marítimo terrestre. La impugnación del Abogado del Estado se basaba en si la legislación sectorial de Patrimonio Cultural puede imponer la conservación de un bien ubicado en la zona de dominio público marítimo-terrestre, en la forma y del modo que resulta del expediente. La declaración como BIC conlleva un régimen de protección que impone, por un lado, la conservación de la edificación y, por otro, asegurar su funcionalidad mediante obras que han de respetar los elementos tipológicos, formales, estructurales y constructivos de la edificación. El Tribunal Supremo concluye que existe concurrencia de competencias sobre el inmueble en cuestión y que sólo cedería la autonómica como BIC a favor de la estatal como DPMT en el caso de que el mantenimiento del patrimonio cultural produjera una perturbación real de la competencia estatal así:

«Es en este aspecto del procedimiento de la integración de los distintos títulos competenciales en el que resulta decisivo el contenido argumental expresado por el Estado durante la tramitación del expediente, al no reclamar la constitución de un instrumento de colaboración interadministrativo que hiciera posible la conjunción de la competencia sectorial con la de protección del dominio público marítimo terrestre, presidida por el principio de lealtad institucional, de modo que deja por ello reducida la cuestión a la ponderación o prevalencia de los distintos intereses concurrentes como consecuencia de la inscripción del Astillero Mendietta, edificio anexo y entorno, en el Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco, que es precisamente a lo que atienden los términos del recurso de casación. En este supuesto la Administración del Estado no se reduce a alegar la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, que además como indicamos al principio no le es discutida, sino el desconocimiento de lo que comprende el ejercicio de aquella titularidad que obliga a la conservación de los bienes integrantes de unas concesiones cercanas a extinguirse, al quedar de esta manera comprometida la facultad de optar entre mantener las instalaciones o acordar su

retirada, contemplada en el artículo 72 de la Ley de Costas , que sin embargo, y dada la generalidad con la que viene articulado el motivo, resulta insuficiente para acreditar la perturbación real en la competencia estatal con ocasión del mantenimiento del patrimonio cultural con cuya protección se mostraba en principio conforme y, por consiguiente, la existencia del exceso competencial por la Comunidad Autónoma del País Vasco que se reprocha no corregido por la sentencia de instancia, lo que nos ha de llevar a desestimar el recurso».

El supuesto suscitado en la anterior sentencia se contempla en el RGLC 2014 que, en el apartado 4 de la Disposición Adicional Tercera, dispone que la concesión que se otorgue amparará los usos y obras que resulten compatibles con la declaración por la que se otorgue protección cultural o histórica al bien, *salvo que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre, o a la servidumbre de tránsito*, en cuyo caso podrán ser limitados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en el título concesional. Con ello podemos observar con claridad la preferencia de las medidas de protección cultural sobre las de la LC aunque con el límite de que no afecten a la integridad del DPMT o a la servidumbre de tránsito (la perturbación que denunciaba el Abogado del Estado en la sentencia antes transcrita). Este límite de la “integridad” resulta un tanto injustificado e indeterminado, constituyendo otro concepto jurídico indeterminado, como tantos en la LC.

La Administración competente en materia de patrimonio cultural debe notificar al Servicio Periférico de Costas la incoación del expediente de declaración de BIC de los bienes que se encuentren situados en dominio público marítimo-terrestre, así como informarle de las modificaciones de su régimen de protección (D:A. Tercera, apartado 5 RGLC 2014). Esta previsión va en consonancia con lo dispuesto en el apartado 7 de la misma Disposición que prevé que en caso de que se deje sin efecto la declaración de bien de interés cultural, la Administración General del Estado tomará de forma inmediata posesión del bien, al que se aplicará el régimen general previsto en la LC. De ahí la necesidad de la notificación a la Administración del Estado las modificaciones del régimen de protección cultural.

En el caso de que la declaración BIC recayera sobre un inmueble ubicado en servidumbre de tránsito, he de decir que el problema que puede suscitarse viene determinado por los casos en los que la protección cultural exija obras no permitidas en

tránsito como las que impliquen aumento de volumen, superficie o altura. Con ello se estaría yendo en contra de las limitaciones impuestas por la LC a las edificaciones situadas en servidumbre de tránsito, - con independencia de que la reforma de 2013 aumentó las posibilidades de obras en esa zona- creando una excepción que puede resultar justificable pero que no deja de ser una excepción. No obstante, la declaración de BIC, en principio, disminuye evidentemente las posibilidades de realización de obras de este tipo sobre el inmueble declarado, por lo que serán pocos los casos en los que se produzca la situación antes señalada.

Si la declaración de BIC es de un inmueble emplazado en la zona de servidumbre de protección, cabe reseñar lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3 de la LC (antes recogido en la D. Transitoria Novena, apartado 2.3ª del RGLC 1989) que se refiere a que, en los núcleos que hayan sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección, serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en la LC. Por tanto, estos núcleos ya se encontraban sujetos al régimen de preferencia de la protección cultural sobre la de costas. Para ALONSO IBAÑEZ, la aplicación de esta disposición solo procede *«ante una colisión normativa que deba solucionarse mediante la preferencia establecida»* y no *«cuando no se aprecie contradicción o colisión alguna entre los regímenes de protección, el del demanio y el del patrimonio cultural, en cuyo caso deberán aplicarse simultáneamente las previsiones procedentes de los dos regímenes protectores»*⁹⁹⁴.

1.5. Servidumbre de protección y servidumbre de tránsito⁹⁹⁵.

La LPUSL introdujo varias modificaciones referidas a la servidumbre de protección y de tránsito que alguna de ellas he analizado a lo largo de esta tesis, por lo que ahora solo individualizo, para su valoración, aquellos aspectos y novedades que no he examinado antes. De ahí que no voy a detenerme en la Disposición Transitoria Primera

⁹⁹⁴ Vide Maria Rosario ALONSO IBAÑEZ, «Régimen jurídico de los bienes culturales inmuebles situados en el litoral: pautas interpretativas», en M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO (Directora), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant, Valencia 2016, p.320.

⁹⁹⁵ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dor.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014.

de la LPUSL que amplió la aplicación de del apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la LC, permitiendo la reducción del ancho de la servidumbre de protección, a los núcleos o aéreas que, aun no estando clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la LC, cumplieran las condiciones que la disposición establece. Tampoco en la ampliación de las obras permitidas en servidumbre de protección y tránsito aunque sí me detendré en el nuevo régimen de declaración responsable para ello. La posibilidad de publicidad permanente en la servidumbre de protección también ha sido objeto de análisis anteriormente, así como el régimen de servidumbre en los casos de las urbanizaciones marítimo-terrestres, los yacimientos de áridos, etc. Por consiguiente me centro en los siguientes apartados que no han sido examinados a lo largo de esta tesis o lo han sido solo de forma tangencial.

1.5.1. Reducción en las márgenes de los ríos.

En primer lugar, la LPUSL introdujo un nuevo apartado 3 al art. 23 de la LC que permite reducir la servidumbre de protección de 100 metros hasta un mínimo de 20 metros (no quiere decir que en estos casos se establezca un ancho de 20 metros respetando siempre como mínimo los 20) en los márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas:

«En las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas la extensión de esta zona podrá reducirse por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de 20 metros, en atención a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga».

El Reglamento añadió los criterios a tener en cuenta para esa reducción (art.44.7 RGLC 2014):

«a) Sólo se podrá reducir la servidumbre de protección en aquellos terrenos que estén ubicados a más de 500 metros de la desembocadura a mar abierto más cercana.

- b) *No podrá aplicarse dicha reducción, cuando se trate de zonas sujetas a cualquier régimen de protección, zonas que contengan playas o zonas de depósito de arenas o zonas con vegetación halófila o subhalófila.*
- c) *La servidumbre de protección reducida será como mínimo 5 veces la anchura del cauce, medida entre las líneas de ribera, hasta un máximo de 100 metros»*

Fue ampliamente criticada esta medida pues se dijo que estaba pensada para reducir la servidumbre de protección en las rías gallegas pues la redacción inicial se refería a las “ribera de las rías”, de ahí que, a lo largo de la tramitación de la Ley, se recondujera la expresión a la de “ríos”. Lo cierto es que “rías” y “ríos” son dos realidades geomorfológicas diferentes⁹⁹⁶ por lo que, al limitarse la reforma a las márgenes de los ríos, se excluye la posibilidad de reducción de la servidumbre de protección en los terrenos colindantes con la ribera de las rías⁹⁹⁷. En el Preámbulo de la LPUSL se justificaba la reducción «*como posibilidad excepcional*», «*para evitar que en los tramos alejados de la desembocadura se genere, por defecto, una servidumbre de 100 metros*».

Como he indicado, la reducción podrá ser acordada por la Administración el Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente atendiendo a las características geomorfológicas y criterios establecidos en el art. 47.7 del RGLC 2014 antes citado. A este respecto, el profesor MENENDEZ REXACH, en su Informe del año 2004, realizado a solicitud del Gobierno Vasco, «*Estudio Jurídico sobre la aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de costas a*

⁹⁹⁶ Vide Ángel MENENDEZ REXACH, «Los conceptos legales de rías y desembocaduras de los ríos y sus consecuencias a efectos de la aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de costas», en *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 8, 2003, p. 308: «1º La expresión “desembocaduras de los ríos” en el art. 2º de la Ley de Aguas de 1866 no se refería a todos los cursos de agua sino sólo a los ríos y no a todos sino únicamente a los navegables, ya que precisamente atendiendo a ese dato de la navegabilidad les atribuía la consideración de “puerto marítimo”. A ese dato se superpuso en la Ley de Puertos de 1880 el de la sensibilidad de las mareas, que se ha mantenido hasta hoy. 2º Las “rías” son mar, en cuanto se forman por la penetración de aquél en un espacio ocupado permanentemente por sus aguas, y sus riberas forman parte de la z.m.t. en cuanto se delimitan con el criterio del alcance de las mayores olas a, cuando lo supere, el de las mayores mareas (sin perjuicio de que puedan comprender, asimismo, “playas”), conforme a lo establecido en el art. 3 de la LC».

⁹⁹⁷ Vide Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.93.

*las rías y las desembocaduras de los ríos»*⁹⁹⁸, concluía que era conveniente establecer en el Reglamento (entonces el RGLC 1989) otros requisitos para la reducción de la servidumbre en estos casos, requisitos que, finalmente, no fueron tenidos en cuenta en el RGLC 2014:

«20. En conclusión, la opción más recomendable es la de proponer al Ministerio de Medio Ambiente la modificación del Reglamento de Costas, en el sentido de añadir al artículo 43 un nuevo apartado 7, cuya redacción podría ser la siguiente:

"El Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma podrá autorizar, excepcionalmente, la reducción de la zona de servidumbre de protección en las márgenes de los ríos hasta donde sea sensible el efecto de las mareas, cuando concurren los siguientes requisitos:

- a) que los terrenos no estén sujetos a un régimen de especial protección, en virtud de la legislación sectorial o el planeamiento territorial.*
- b) que no deban clasificarse como suelo no urbanizable conforme a lo previsto en la legislación estatal y autonómica*
- c) que no sean zonas inundables, salvo que se prevean las obras de encauzamiento necesarias para prevenir la inundación de 500 años*
- d) que en el término municipal no existan otros suelos urbanizables suficientes para absorber las necesidades de crecimiento debidamente justificadas. La autorización del Consejo de-Gobierno establecerá en cada caso la distancia de retiro de la urbanización y la edificación"».*

Respecto al procedimiento para acordar la reducción de la servidumbre, nada dice el RGLC 2014 al respecto, ni si ha de ser iniciado de oficio por la Administración General del estado o puede ser a solicitud de las CCAA o Ayuntamientos afectados. Se

⁹⁹⁸ *Vide* Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV, Tomo III. Memoria Justificativa, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo, p. 26.

deja así una laguna que habría que rellenar estableciendo lo que corresponda y previendo la intervención del organismo de cuenca correspondiente. La regulación sólo se refiere en este aspecto a que la competencia para la reducción le corresponde a la Administración General del Estado. En cualquier caso, la falta de regulación de un procedimiento específico no impide que la Administración lo inicie con el carácter de genérico pero con ese objetivo⁹⁹⁹.

Hay que concluir que, aunque la servidumbre de protección deje liberados terrenos en virtud de esta disposición, los mismos seguirán quedando sujetos a las determinaciones y servidumbres propias de la legislación de aguas y derivadas de la zona de policía del art. 6.1.b) del TRLA.

La validez constitucional del nuevo apartado 3 del art. 23 de la LC fue declarada por la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, en su Fundamento Jurídico 4. El recurso de inconstitucionalidad impugnaba el art. 10 LPUSL que introduce un nuevo apartado 3 del art. 23 LC que posibilita la reducción de la servidumbre de protección hasta 20 metros en las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas.

Los recurrentes consideraban que se infringe con ello el deber constitucional de protección del correspondiente bien demanial como un todo único en función de sus características típicas, y lesionando el principio rector ambiental derivado sistemáticamente del conjunto que forman los arts. 45, 53.3 y 132 CE. Consideraban que no existen razones objetivas específicas que avalen esta posibilidad, sino que el cambio climático obligaría a lo contrario: a aumentarla servidumbre. Con ello se va en contra del principio de «no regresión» del estándar de protección ambiental. Además, la posibilidad de la reducción de la zona de servidumbre se remite a los términos del futuro desarrollo reglamentario, produciéndose una deslegalización que defrauda las exigencias del art. 132 CE. En su opinión, la reforma *«viola el art. 149.1.1 CE al quebrar por la base esa identidad en el contenido de la propiedad colindante con el dominio público marítimo-terrestre, quedando al albur de la lotería de la reducción de la servidumbre de protección, en los casos, en el momento y en los lugares que determinen, tramo a tramo, las Administraciones que custodian el ecosistema litoral»*.

⁹⁹⁹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dor.) El nuevo derecho de costas, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.639.

No fue de la misma opinión el TC que, haciendo referencia a la STC 149/1991 que ratificó la constitucionalidad del art. 23 LC 1988 y consideró que la fijación de una banda de anchura uniforme es el modo tradicional de establecer la delimitación de la zona de servidumbre contigua a la marítimo-terrestre, con independencia de cuál sea la anchura que a la misma se asigna, señala que esta forma de actuar no puede ser tachada de carente de racionalidad, dado el procedimiento seguido para determinar el límite interior de la ribera del mar. Por el mismo motivo, el TC descarta que el nuevo art. 23.3 LC incurra en inconstitucionalidad pues la fijación de la zona de servidumbre de protección en 100 metros como regla general *«era y es compatible con el establecimiento, en más, pero también en menos, de márgenes de flexibilidad que tengan en cuenta la realidad preexistente (disposición transitoria tercera LC) o las diversas características físicas de cada tramo de la costa»*. Añade que *«la regulación de la extensión de la zona de servidumbre de protección se encuadra materialmente en el ámbito de la legislación básica de protección del medio ambiente dictada ex art. 149.1.23 CE (STC 149/1991, FJ 3) que, como hemos confirmado en la STC 146/2013, de 11 de julio, se trata de un «marco no necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas del territorio nacional» (FJ 4)»*.

1.5.2. Servidumbre de protección en el caso de la revisión del deslinde.

La modificación de la ribera tras la revisión de un deslinde produce, lógicamente, consecuencias sobre los terrenos colindantes en cuanto a la servidumbre de protección. En este sentido, el art. 44.5 del RGLC 2014 establece que *«Los terrenos afectados por la modificación, por cualquier causa, de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, incluyendo la variación de la delimitación de la ribera del mar, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento, o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea el sentido que tenga dicha modificación»*. Es decir, diferencia los supuestos en los que se produce un avance de la ribera del mar hacia el interior de aquellos otros en los que el deslinde supone un retroceso de dicha ribera hacia el mar.

El art. 13.bis.3 de la LC, tras la LPUSL, dispone que los titulares de las obras e instalaciones que, tras la revisión del deslinde, se incorporen a la zona de servidumbre de protección podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie. Es decir, estamos ante el supuesto en el que la revisión del deslinde supone un avance de la ribera del mar tierra adentro, afectando más terrenos con la servidumbre de protección. En este caso la Ley se limita a proclamar la posibilidad de realizar las citadas obras de mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie. Pero no hace referencia alguna a las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la LC. No obstante, el RGLC 2014, en su art.44.5, como hemos visto, sí equipara el supuesto a los previstos en las citadas D.T. Tercera y Cuarta de la Ley. Por lo que hay que entender que estamos ante obras cuyo incremento de valor que aquellas comporten no puede ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios y que en caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de la LC.

Respecto al supuesto contrario, es decir, para el caso de que la revisión del deslinde suponga una liberación de terrenos de la servidumbre de protección poco puede decirse, salvo que esta posibilidad ya de por sí puede significar una merma de la protección del DPMT que, como he analizado anteriormente en esta tesis, se dará, no obstante, en contadas ocasiones. No obstante, aunque queden excluidos de la servidumbre de protección seguirán sujetos a la zona de influencia y las demás determinaciones y limitaciones propias de los instrumentos de ordenación territorial.

El art. 13.bis.3 LC no es de aplicación cuando la revisión lo es de un primer deslinde realizado tras la entrada en vigor de la LC o cuando la línea probable de deslinde se hubiera fijado con carácter previo a dicho deslinde. En estos casos, se aplicaría el régimen previsto en la Disposición Transitoria Cuarta.2.c) de la LC, al igual que en los supuestos de obras e instalaciones amparadas en autorizaciones otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor de las LC como consecuencia de una demora en el inicio del primer deslinde y sin haber fijado una línea probable con carácter previo¹⁰⁰⁰.

¹⁰⁰⁰ Vide, M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, pp.132-133.

Se aplicará la regulación general sobre servidumbre de protección en el caso de suelos que, no estando afectados por la servidumbre de protección a la entrada en vigor de la LC 1988 pero que, con posterioridad, y tras aprobación de un plan parcial, que se ven afectados por un deslinde posterior, pasando a estar incluidos en dicha servidumbre¹⁰⁰¹.

Si las obras e instalaciones se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, los titulares de las construcciones e instalaciones podrán realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

1.5.3. El régimen de declaración responsable.

Una modificación sustancial que llevó a cabo la LPUSL fue la consistente en que las obras de reparación, mejora, modernización y consolidación, no precisen de la autorización previa autonómica que con anterioridad se exigía, sustituyéndola por una declaración responsable en la que se tendrá que incluir que tales obras cumplen con los requisitos de eficiencia energética y ahorro de agua, salvo en las obras o instalaciones afecten a la servidumbre de tránsito donde se precisará, con carácter previo, informe favorable de la Administración del Estado. El Preámbulo de la LPUSL justificaba esta sustitución señalando que *«Se prefiere este medio a la autorización autonómica, para evitar que se yuxtaponga a la licencia urbanística y se reduzcan las cargas administrativas, sin menoscabo del interés ambiental a proteger»*.

El art. 1.40 de la LPUSL modifica la Disposición Transitoria Cuarta de la LC, que se refiere a las obras e instalaciones construidas o autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988. El nuevo apartado 3 que se añade a dicha Disposición incorpora unas cuestiones comunes a todas estas obras, estableciendo una serie de exigencias relacionadas con la mejora de la eficiencia energética y el ahorro efectivo

¹⁰⁰¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dor.) El nuevo derecho de costas, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.585.

del consumo de agua, y sustituye la autorización previa por la técnica de la declaración responsable a efectos de manifestar el cumplimiento de los requisitos legales. Igualmente, la Disposición Transitoria Decimoquinta del RGLC 2014 se refiere a esta declaración responsable como medio de control de los requisitos para la realización de las citadas obras. El régimen de autorización previa sigue existiendo, no obstante, puesto que esta disposición dispone que *«No podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente (las obras a las que se refiere el apartado segundo de la Disposición Transitoria Cuarta de la LC) sin que los titulares de las concesiones acrediten haber presentado ante la Administración General del Estado y los de las construcciones e instalaciones, ante los órganos competentes de las comunidades autónomas, una declaración responsable [...]»*. Y otro tanto ocurre con el art. 13.bis.3 que se refiere a la presentación de la declaración responsable *«con carácter previo a la autorización urbanística que proceda»*. Por tanto, la propia norma se refiere, como algo distinto, a la autorización urbanística, que podrá ser denegada por la autoridad competente si las obras no se ajustan a los requerimientos urbanísticos

La declaración responsable se presentará ante el Servicio Periférico de Costas, cuando las obras afecten al dominio público, y ante la Administración de la Comunidad Autónoma, si las obras se encuentran en la servidumbre de protección. La declaración se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 39/2015, tal y como indica el apartado 4 de la Disposición Transitoria decimoquinta del RGLC 2014 y, una vez, presentada por el interesado, tendrá validez para la ejecución de las obras durante el plazo de un año.

Este mecanismo de declaración responsable fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de Canarias (Recurso de inconstitucionalidad 5009-2013), al entender que el último párrafo del apartado 3 del art. 13 bis LC impone a las Administraciones autonómicas, a través de la expresión *«deberán acreditarse [...] mediante una declaración responsable»*, un concreto título de intervención administrativa, invadiendo así la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. En igual sentido actuó el Gobierno de Asturias (recurso de inconstitucionalidad núm. 5020-2013) que consideraba que el art. 13 bis, apartado 3, y la disposición transitoria cuarta, apartado 3, en la redacción dada por los apartados 8 y 40, respectivamente, del art. 1 de la LPUSL vulnerarían la competencia autonómica en

materia urbanística y de protección del medio ambiente pues la previsión de un concreto título de intervención (la “declaración responsable”) formaría parte de la disciplina urbanística, que es un ámbito respecto del que el Principado de Asturias tiene atribuida la competencia exclusiva.

La primera respuesta del Tribunal Constitucional al respecto fue la STC 57/2016, de 17 de marzo de 2016, Rec.5009-2013, que resolvió el recurso presentado por el Gobierno de Canarias:

«Procede descartar que esta previsión afecte a la competencia urbanística autonómica, pues el propio precepto deja a salvo, como algo distinto, la autorización urbanística, que podrá ser denegada por la autoridad competente si las obras no se ajustan a los requerimientos urbanísticos. Es cierto, por otra parte, que la competencia urbanística está condicionada a la realización del ahorro energético y de agua mencionados en el art. 13 bis LC, de modo que sin que esto se acredite no se podrá otorgar la licencia urbanística. Pero este condicionamiento no es inconstitucional, pues deriva del ejercicio por el Estado de su competencia legislación básica en materia de medio ambiente, que, como hemos dicho, no ha sido discutida.

Tampoco se invade la competencia autonómica de ejecución en materia de medio ambiente dado que la disposición recurrida sitúa expresamente «ante la Administración autonómica» la verificación de estas exigencias ambientales, señalando que la declaración responsable se presentará ante ella.

[...] En conclusión, el condicionamiento normativo consistente en imponer que la Administración autonómica realice su competencia ejecutiva mediante la técnica de la declaración responsable se encuentra amparado por las competencias estatales ex art. 149.1.18 y art. 149.1.23 CE, de modo que el precepto impugnado es plenamente constitucional».

El TC resolvió el recurso presentado por el Gobierno del Principado de Asturias mediante la STC 100/2016, de 25 de mayo, Rec. 5020-2013 que se remitió a la citada STC 57/2016.

La valoración que merece este cambio sustancial no es precisamente buena pues, justificándose la medida en la disminución de las cargas administrativas, lo cierto es que el titular de las obras no ahorra mucho tiempo ya que, en cualquier caso, para el comienzo de las obras será necesaria la correspondiente licencia o autorización urbanística. Por otro lado, el control a posteriori supone una evidente inseguridad jurídica que viene de la mano de una posible suspensión de las obras iniciadas aun habiendo obtenido la correspondiente autorización urbanística correspondiente. Hubiera sido preferible acudir a la exigencia de informe favorable de la Administración del Estado como un trámite inserto en el procedimiento de autorización urbanística¹⁰⁰², con salvaguardas en cuanto a la necesaria agilización del trámite, consistentes, por ejemplo, en considerar como silencio positivo la falta de emisión en plazo de dicho informe.

1.6. Novedades en el régimen de las concesiones compensatorias.

La Disposición Transitoria Primera de la LC suscitó en su momento controversia en dos vías distintas y contrapuestas. Por un lado, los que vieron en ella una manera de perpetuación de los enclaves privados en el litoral, consolidando, con el mecanismo de compensación regulada en la misma, situación que atentaban contra el medioambiente y la protección del espacio demanial. Por el contrario, hubo otros que consideraron que el régimen de las concesiones regulado en la disposición transitoria primera resultaba insuficiente como mecanismo de compensación a los titulares de inmuebles que resultaban afectados por el deslinde de la LC y las distintas situaciones contempladas en el precepto eran resueltas de manera desigual.

La reforma de 2013 modificó la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas en sus apartados 2 y 3 para, como dice el Preámbulo de la LPUSL, *«permitir que los titulares registrales de terrenos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria*

¹⁰⁰² Vide en el mismo sentido M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, pp.132-133. Vide también ORTEGA SÁNCHEZ, Felipe, «Los derechos adquiridos en el régimen transitorio de la ley de costas», en *Revista jurídica de la Región de Murcia*, 22, 1996.

sean concesionarios, removiendo las condiciones que anteriormente les exigían». Introduce también la ley otras novedades en el régimen compensatorio de la LC como la prórroga de las concesiones existentes hasta 75 años en cualquier momento anterior a su vencimiento; la posibilidad de transmisión *inter vivos* de las concesiones compensatorias o la posibilidad de acometer obras de consolidación y mejora en las edificaciones objeto de concesión que ya he analizado a lo largo de esta tesis.

La denominada “doble transitoriedad”¹⁰⁰³ creada por la reforma como consecuencia de la superposición del régimen transitorio de la Ley 2/2013 con el creado inicialmente con la LC 1988, genera sin dudas una situación compleja que puede aun incrementarse si se modifica el RGLC 2014 en el sentido en que se pretende y al que más adelante me referiré.

La reforma, como digo, modifica los apartados 2 y 3 de la Disposición Transitoria Primera de la LC en el sentido al que, a continuación, me refiero.

1.6.1. La nueva regulación del supuesto del apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas.

El apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la LC originalmente establecía que los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de la LC, por estar amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, quedaban sujetos al régimen establecido en la Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podían solicitar, en el plazo de un año, la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la Disposición Transitoria Cuarta de la LC. Por tanto, el otorgamiento de la concesión resultaba discrecional (“podrán solicitar”) y el plazo de la concesión no era fijo (hasta 30 años), puesto que era la Administración competente la que determinaba la concreta extensión temporal de la concesión en función de los usos a que se destine. Igualmente establecía la disposición,

¹⁰⁰³ *Vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, pp.221-222.

en su redacción original, que los titulares inscritos tenían preferencia, durante un periodo de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que en su caso, pudieran otorgarse sobre dichos terrenos.

La jurisprudencia hizo extensivo este supuesto a otros como el de los «*terrenos inequívocamente privados*», u otros en los que el titular no pudo esgrimir el artículo 34 de la Ley Hipotecaria porque nunca llegó a realizarse el deslinde¹⁰⁰⁴. La STS de 10 de diciembre de 2008, Recurso: 6570/2004, recordaba que lo que se les reconocía a los titulares era un derecho de preferencia, pero no un derecho a la obtención de la concesión.

La modificación operada por la LPUSL en el apartado 2 de la disposición hace que se reconozca ahora a los titulares registrales amparados por el art. 34 de la LH, un derecho a la obtención de la concesión por 30 años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, «*para lo cual deberán solicitar la correspondiente concesión*». Esta necesidad de que el titular solicite la concesión se matiza en el RGLC 2014 que, en su

¹⁰⁰⁴ Vide STS de 27 de octubre de 2003, Recurso: 686/1999, Id Cendoj: 28079130052003100984: «*Finalmente, invoca la Disposición Transitoria Primera 2 LC, en relación con la sentencia del Tribunal Constitucional nº 149/1991, de 4 de julio, que a su juicio significa que en compensación a la privación de su propiedad que supone su inclusión en el deslinde debe concedérsele una concesión sobre dichos terrenos. Este motivo tampoco puede ser estimado. La sentencia del Tribunal Constitucional que cita no tiene el alcance que cree la parte recurrente sino que atiende a las diferentes situaciones que pueden producirse en relación con las ocupaciones en virtud de títulos civiles de zonas del dominio público marítimo terrestre y reconoce la validez de los cuatro supuestos previstos en la Disposición Transitoria Primera LC que otorga a cada una de ellas un distinto grado de protección. La sentencia de instancia no ha podido infringir la Disposición Transitoria Primera 2 LC, porque la finca de la parte recurrente no se encuentra en la situación descrita por ella, que es la de terrenos de la zona marítima terrestre playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de la ley, por estar amparados por los títulos a que se refiere el artículo 6,3 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969. La norma aplicable sería el apartado 3 de esta misma disposición que se refiere a los tramos de costa en que el dominio público marítimo terrestre no se hubiera deslindado a la entrada en vigor de la ley, aunque ello no tiene mayor importancia porque la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 interpretando este precepto de acuerdo con la Constitución declara que no es inconstitucional si se entiende en el sentido expuesto en su Fundamento Jurídico 8.B. Esto es, que la operación del deslinde puede dar lugar también a la privación de derechos si tras él se incorporan al dominio público terrenos que conforme a la legislación anterior era inequívocamente privados, u otros sobre los que existen títulos registrales amparados en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que nunca pudieron hacerse valer ante la Administración por la simple razón de que ésta no realizó antes un deslinde, en cuyo caso la interpretación sistemática del precepto evidencia que también en estos casos debe ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores. Lo que supone el reconocimiento al titular inscrito del derecho a obtener una concesión que le habilite durante diez años para ocupar y aprovechar la finca, sin perjuicio de que si, según prevé el inciso final de la Disposición Transitoria Primera 2 LC ejercitaren con éxito una acción civil en defensa de su derecho ese periodo de tiempo pudiera ampliarse conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de esta misma Disposición Transitoria».*

Disposición Transitoria Segunda, apartado 3, establece que, en el caso de que la concesión no hubiera sido solicitada en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, se otorgará de oficio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo renuncia expresa del interesado.

El párrafo segundo del apartado 2 de la disposición establece un condicionante para el caso de que los usos de los terrenos se destinaran a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Para el otorgamiento de la concesión en estos supuestos será necesario que, con carácter previo, se emita informe por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. Ese informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, cuando proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente y tendrá carácter determinante, de tal manera que, si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace en la resolución por la que se otorgue o deniegue la concesión. Si el informe no fuera emitido en el plazo de tres meses se continuará con la tramitación del procedimiento de concesión. Este condicionante, por otro lado, está previsto también, con carácter general, para la prórroga de cualquier concesión en el art.177 RGLC 2014: *«En el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la comunidad autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente».*

Por otro lado, el citado apartado 3 de la D.T. Segunda del RGLC 2014 establece de forma expresa que el plazo de la concesión otorgada se computará desde el 29 de julio de 1989, por lo que, el 29 de julio de 2019 habrían perdido su vigencia estas concesiones (salvo que el interesado hubiera solicitado la concesión dentro del plazo del año desde la entrada en vigor de la LC, en cuyo caso el *dies a quo* será el de la fecha de otorgamiento de la misma). Esta previsión puede parecer lesiva para los titulares

puesto que con ella se pierde el efecto compensatorio o expropiatorio que tiene la disposición y premia la inactividad de la Administración, obligada como estaba al otorgamiento de oficio, salvo renuncia del interesado, si este no la hubiera solicitado en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LC. En este sentido DESDENTADO DAROCA afirma que «[...] *la solución que establece el nuevo reglamento es en exceso simplista, carece de matices, y no resulta acorde con la naturaleza singular de la concesión compensatoria y su carácter de justiprecio. No es razonable pretender que el cómputo de una concesión no otorgada se inicie con la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, pues ello implica un recorte injustificado del valor del justiprecio previsto por la legislación. Además, esta solución prescinde de las circunstancias concurrentes en cada caso. [...] Sin embargo, es cierto igualmente que la demora en el otorgamiento de las concesiones no siempre es imputable al particular, por lo que resulta injustificado e injusto que éste se vea privado de una parte de la compensación que la ley contempla por la privación de sus derechos. Por otra parte, desde una perspectiva técnica difícilmente puede iniciarse el cómputo del plazo de vigencia de una concesión en una fecha en la que este acto ni siquiera existe y en la que, quizás, ni siquiera se había realizado el correspondiente deslinde o su actualización. La solución reglamentaria supone una aplicación retroactiva de la demanialidad y, por tanto, plantea problemas desde la perspectiva del art. 9.3 de la Constitución*»¹⁰⁰⁵.

No se refiere la norma al derecho de preferencia para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, pudieran otorgarse sobre los terrenos como disponía la redacción original del apartado. No obstante, cabría entender que, al igual que ocurre con la situación del apartado primero en la que el derecho preferente no se encuentra recogido en la Ley, ese reconocimiento seguiría vigente¹⁰⁰⁶.

No está prevista de forma expresa en la disposición analizada la prórroga de la concesión. Sin embargo, el art. 172 del RGLC 2014 señala que la prórroga se aplicará

¹⁰⁰⁵ Vide Eva DESDENTADO DAROCA, «El horizonte de los enclaves privados tras el Reglamento de Costas de 2014», *Estudio Jurídico Ius Publicum*, 17 de abril de 2017, <http://estudiojuridicoip.com/horizonte-los-enclaves-privados-tras-reglamento-costas-2014-ii-continuidad-del-entramado-productivo-terrenos-ganados-al-mar-rellenados-ribera-la-distorsion-u/>

¹⁰⁰⁶ Vide Eva DESDENTADO DAROCA, «La Reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», *Revista de Administración Pública (RAP)*, 193, Enero-abril 2014, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 68.

igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la Disposición Transitoria Primera de la LC, previa solicitud de la correspondiente concesión. Por su parte, el art.174 del RGLC 2014 establece que el plazo por el que se prorrogarán las concesiones otorgadas en virtud de las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la LC será de 75 años, excepto en las concesiones de la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2 de la LC, que fueron otorgadas fuera de los puertos pero que, con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, hubieran sido incorporadas a la zona de servicio, a las que será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 de dicho art.174.

La falta de establecimiento expreso de la exención de pago de canon de la concesión significa que el título otorgado estará sujeto a su pago. Lo mismo ocurre con la posible prórroga de la concesión pues la concesión prorrogada devengará canon, a tenor de lo establecido en el art. 172 del RGLC 2014: «*Las concesiones así prorrogadas, excepto aquellas a las que se refiere el último párrafo del apartado 1, se regirán en todo lo demás por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y este reglamento*». Esto es justamente lo contrario de lo que defendía parte de la doctrina¹⁰⁰⁷ que consideraba que la prórroga de estas concesiones no debía estar sujeta al pago de canon si el título inicial fue otorgado con esta exención, pues la concesión seguía siendo la misma y solo habría variado uno de sus componentes. Frente a esto se puede oponer que mantener la prórroga de la concesión compensatoria sin pago del canon podría suponer un exceso en cuanto al monto del justiprecio que supone el título otorgado. En mi opinión, la solución adoptada puede considerarse correcta pues, desde el punto de vista del concesionario, éste se beneficia durante mucho más tiempo de su situación de ocupación, mientras que, desde el punto de vista de la Administración, la demora de la recuperación de los bienes de DPMT se compensa, en cierta forma, con el pago de este canon que puede servir, precisamente, para afrontar el coste que suponen las actuaciones que fuera preciso acometer en el litoral.

Esta regulación del supuesto del apartado 2 se completa con el Reglamento que, en su Disposición Transitoria Segunda de “*desarrollo del apartado 2 de la disposición*

¹⁰⁰⁷ *Ibidem*, p. 79: «*Hay que entender que al no tratarse de una nueva concesión, sino de la mera prórroga (de la ampliación del plazo) de un título ya existente, éste se mantiene en sus términos y que, por tanto, sus titulares no han de pagar canon alguno*».

transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio”, dispone: «2. Si la inscripción registral del último titular de los terrenos no puede practicarse por afectación de la finca al dominio público marítimo-terrestre, y así se acredita por certificación del Registro de la Propiedad, no será obstáculo para la tramitación de la concesión siempre que los titulares de los terrenos justifiquen la posesión de los mismos mediante escritura pública que acredite la condición de heredero, legatario o cualquier otra transmisión de derecho». Precisión que resultaba absolutamente necesaria pues, como ya indiqué en el capítulo primero de esta tesis, en ocasiones no se podía acreditar la inscripción registral de la finca a efectos del otorgamiento de la concesión como consecuencia de que el título correspondiente no había podido ser inscrito en el Registro al no poder aportar el correspondiente certificado del Servicio Provincial de Costas previsto en el art. 36 RGLC. El apartado 2 de la D.T.2ª RGLC 2014 solucionó esta cuestión, pues solo exige que se aporte la calificación negativa del Registrador de la inscripción pretendida y se justifique la posesión del inmueble mediante escritura pública que acredite la condición de heredero, legatario o cualquier otra transmisión de derechos.

No cabe duda que este nuevo apartado 2, con su desarrollo reglamentario, mejora la situación de los titulares inscritos en comparación con la situación anterior puesto que, siendo los usos preexistentes conformes con la LC, la concesión deberá ser otorgada para cumplir con la finalidad indemnizatoria que tiene. E, incluso, cuando los usos fueran incompatibles, a mi entender, debería otorgarse, puesto que la disposición no supedita el otorgamiento a esa compatibilidad, máxime cuando contempla la posibilidad de dicho otorgamiento aunque se trate de usos sujetos a la Ley 16/2002. Esta Ley, precisamente, se refiere a unos usos que, en principio, serían incompatibles con la LC puesto que van en contra de lo dispuesto en el art. 32 (instalaciones de combustión, producción y transformación de metales, industrias minerales, químicas, gestión de residuos, industrias de papel y cartón, textil, cuero, agroalimentarias, explotaciones ganaderas, etc.). De no ser así, es decir, de denegar la Administración la concesión, entiendo que cabría la posibilidad de su impugnación judicial basada en la falta de abono del justiprecio por la pérdida del título y, solicitando, en su caso, una indemnización monetaria o de otro tipo que sustituyera a la concesión.

1.6.2. La nueva regulación del supuesto del apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas.

La redacción original de este apartado de la Disposición Transitoria Primera de la LC 1988 establecía que *«en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras»*. Por consiguiente, no había automatismo en el otorgamiento de la concesión y el supuesto quedaba huérfano de solución compensatoria. Con anterioridad a la reforma de 2013, los tribunales de justicia equipararon este supuesto al previsto en el apartado 2 de la disposición.

El supuesto prevé el caso de terrenos que tenían la consideración de dominio público marítimo-terrestre conforme a la LC de 1969, por concurrir en ellos las características establecidas en ese texto legal para dicha consideración, sobre los que no se practicó el deslinde antes de la LC 1988, o, practicado, este resulta parcial. Es decir, cuando, al practicarse el deslinde con arreglo a la vigente LC 1988 se incorporan al dominio público terrenos, obras e instalaciones que, según la LC 1969, eran inequívocamente de dominio privado, o en aquellos otros en los que existen títulos registrales inscritos y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que nunca pudieron oponerse frente a la Administración porque ésta no realizó el deslinde del dominio público en ese tramo de costa.

El caso es que *«[...] de no prosperar las acciones judiciales que los interesados ejercitasen con ocasión del deslinde conforme a la nueva Ley de Costas, no les correspondería ninguna compensación, ya que detentaban esos bienes, sin ostentar derecho alguno sobre los mismos del que hubieran sido privados como consecuencia de la calificación de esos terrenos como dominio público marítimo-terrestre en virtud del deslinde practicado conforme a la Ley de Costas de 22 de julio de 1988»* (STS de de 21 de junio de 2011, Sección 5ª, Rec. 2824/2007).

Tras la redacción dada por la LPUSL, el apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera de la LC dispone que: *«En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la*

presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras. Si bien, los titulares registrales de los terrenos, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que resulten comprendidos en el deslinde practicado pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos en el apartado segundo de esta disposición».

Sobre qué debe considerarse como deslinde parcial lo aclara el RGLC 2014 en su Disposición Transitoria Tercera.² al señalar que *«se considera parcial el deslinde cuando no se hubieran incluido en él todos los bienes calificados como dominio público según la Ley de Costas de 26 de abril de 1969»*. Ya me referí a esta cuestión en el capítulo correspondiente de esta tesis al que me remito.

En desarrollo del apartado tercero de la Disposición Transitoria Primera de la LC, el RGLC 2014, en su D. Transitoria Tercera establece que: *«Los titulares a que se refiere este apartado también tendrán un derecho preferente, durante un periodo de diez años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie a que se refiera la inscripción amparada en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Dichas concesiones se ajustarán íntegramente a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en este reglamento, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon»*. Igualmente, la citada Disposición Transitoria Tercera del RGLC 2014 dispone que:

«3. Los anteriores titulares registrales de aquellos terrenos que, de haberse practicado un deslinde por la Administración conforme a la Ley 28/1969, de 26 de abril, hubieran quedado excluidos del dominio público marítimo-terrestre, pasarán a tener un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, respetando los usos y aprovechamientos existentes en el momento de la aprobación del deslinde, en los términos previstos en el apartado cuarto de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

4. Aquellos titulares de terrenos que, tras emprender acciones legales, vean reconocida, mediante sentencia judicial firme, su titularidad con anterioridad a la aprobación del deslinde que los incluye en dominio público marítimo-terrestre,

obtendrán los derechos establecidos en el apartado cuarto de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, en lo referente al plazo de la concesión, la exención del abono de canon y el derecho preferente. En idéntica situación se hallarán los titulares de terrenos que, teniendo inscripción registral anterior a la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 1880, acrediten la existencia del tracto registral ininterrumpido desde entonces».

Por consiguiente, este derecho preferente será por 60 años (30 + 30) si los terrenos en cuestión no eran dominio público con arreglo a la LC de 1969 y de 10 años si lo eran.

Respecto a la equiparación que se hace ahora, curiosamente, en el RGLC 2014 entre sentencia judicial firme e inscripción registral anterior a la Ley de Puertos de 1880, ya comenté anteriormente que la incorporación expresa en el texto legal ha sido un acierto pues era una justa demanda para estas situaciones de inscripciones registrales de inmuebles con tracto sucesivo ininterrumpido durante tanto tiempo. Hay que tener en cuenta que la aplicación de este supuesto especial conlleva el otorgamiento de la concesión por 30 años prorrogables por otros 30 y sin abono de canon pues es en la Ley de Puertos de 1880 donde se recoge por primera vez el concepto de zona marítimo-terrestre y no antes.

En el supuesto de no existir un deslinde previo pero los terrenos en cuestión no tenían la consideración de playa ni ZMT según la LC de 1969, la concesión se otorgará por 30 años prorrogables por otros 30 y sin abono de canon. Si los terrenos sí tenían la consideración de playa o ZMT según la LC de 1969, la concesión lo será con abono de canon.

Respecto al *dies a quo* del plazo de la concesión, hay que distinguir si la concesión es solicitada por el afectado dentro del plazo de un año desde la aprobación del deslinde en cuyo caso la fecha de inicio de la concesión será coincidente con la fecha de otorgamiento de la misma. Mientras que, si la concesión es solicitada fuera de dicho plazo o es otorgada por la Administración de oficio, la fecha de inicio será coincidente con la fecha de aprobación del deslinde.

El art. 1.39 de la LPUSL que modifica los apartados 2 y 3 de la Disposición Transitoria Primera LC, en relación con el art. 2 LPUSL, que he analizado en este apartado

y en el anterior, fue tachado de inconstitucionalidad por los recurrentes en el recurso núm. 5012-2013, sobre el que recayó la STC 233/2015, de 5 de noviembre. Señalaba el recurso que la referencia al momento de «*entrada en vigor de esta Ley*» provoca inseguridad jurídica pues no queda claro si se refiere a la versión inicial de la LC 1988 o, por el contrario, al de entrada en vigor de la LPUSL y si se trata de la primera opción, tal modificación debe reputarse inconstitucional por retroactividad prohibida. Si la modificación fuera de aplicación solo a partir de la entrada en vigor de la LPUSL, también sería inconstitucional pues la compensación indemnizatoria prevista en los dos primeros apartados de la Disposición Transitoria se amplía y mejora sustantivamente. Puesta en relación la modificación con el art. 2 de la LPUSL, «*permite situaciones de ocupación y aprovechamiento irregulares del dominio público que podrían alcanzar una duración bastante superior a los cien años, superior al instituto tradicional de la prescripción inmemorial y, en todo caso, superior al plazo máximo concesional establecido con carácter general en la legislación de patrimonio de la Administración general del Estado (art. 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre)*». Con ello se está dando prevalencia al interés privado frente al general en contra del art. 128.1 en relación con los arts. 45 y 132 CE.

Señala el recurso que estas modificaciones «*carecen de justificación objetiva y son arbitrarias; representan una nueva valoración irrazonable (al no existir criterio alguno sobre la correlación con el valor de amortización de las ocupaciones y aprovechamientos existentes), y tienen el efecto retroactivo prohibido de una compensación indemnizatoria muy por encima del estándar europeo determinado por el Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (SSTEDH Depalle c. Francia y Brosset-Triboulet y otros c. Francia, ambas de 29 de marzo de 2010)*».

Consideraban los recurrentes que la ampliación de las concesiones destinadas a actividades empresariales con aprovechamiento lucrativo choca además con lo previsto en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (considerando núm. 62), impidiendo el desarrollo de una efectiva competencia e infringiendo así el principio de la libertad de empresa recogida en el art. 38 CE, por restringir la libre competencia, que constituye un presupuesto y un límite de aquella libertad (SSTC 1/1982, de 28 de enero, 88/1986, de 1 de julio, y 208/1999, de 11 de noviembre).

Por el contrario, el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones argumentaba que, *«mediante la modificación de los apartados 2 y 3 de la Disposición Transitoria Primera LC 1988, se reconoce un derecho de concesión ex lege a los titulares de terrenos en zona marítimo-terrestre o playa (enclaves privados), que mantenían su propiedad al amparo del art. 6.3 de la Ley de costas de 1969»*. De esta forma se *«corrige en parte la diferencia entre terrenos de propiedad particular en virtud de sentencia firme (apartado 1) o adquiridos al amparo del art. 34 de la Ley hipotecaria (apartado 2), pero respetando la consideración que en su momento hizo la STC 149/1991, FJ 8, dando por bueno el diferente trato a uno y otro supuesto»*. Señalaba también que *«no es arbitraria ni afecta a la seguridad jurídica, puesto que se hace a través de la modificación de la disposición transitoria primera LC 1988, lo que permite entender que los titulares de estos terrenos son titulares de este derecho de ocupación y aprovechamiento desde la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988, momento en el que ha de fijarse el dies a quo de la concesión que esta disposición les otorga. Se trata de una aplicación favorable a quienes, bajo el régimen jurídico anterior, no pudieron beneficiarse de un derecho de ocupación, pero que tampoco les coloca en una situación más favorable que a quienes se les aplicó aquella regla»*. Y concluía afirmando que no se altera *«el carácter compensatorio con que el Tribunal Constitucional ha caracterizado a las concesiones dimanantes de esta disposición transitoria»* Primera.

Pues bien, el TC e la citada STC 233/2015, de 5 de noviembre, parte recordando la STC 227/1988 que advertía que *«los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles, en el plano de la efectividad no puramente formal de las normas jurídicas, con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que el art. 132.1 de la Constitución consagra, pues el significado y el alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales, sino que se extienden en sentido sustantivo a asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, cuya incongruencia con la cesión ilimitada en el tiempo del dominio útil o aprovechamiento privativo resulta patente»* (FJ 11).

Por consiguiente, una vez descartado el carácter perpetuo del uso privativo del dominio público, *«la determinación del plazo de duración de las concesiones demaniales y de sus prórrogas está comprendida en la remisión que el art. 132.1 CE hace a la*

ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público». Es decir, el Tribunal declara que el plazo de duración de las concesiones sobre DPMT es una cuestión que le está permitida establecer al legislador, con el único límite de los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Por tanto, solo le cabe al TC comprobar si la opción elegida por el legislador ha cumplido o respetado esos principios y el resto de bienes y valores constitucionales que se denuncian.

Respecto a la arbitrariedad denunciada consistente en que la modificación *«prórroga, sin causa justificada, las concesiones otorgadas al amparo de la Ley de costas de 1988, afectando a la plena efectividad de la integridad del dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, del acceso a su disfrute por parte de todos, en beneficio indebido de los beneficiarios de la medida»*, la sentencia afirma que la prórroga de las concesiones prevista en el artículo 2 no implica necesariamente afectación a la *«integridad del dominio público marítimo-terrestre o a su régimen de uso general o privativo»*. Y ello por cuanto dicha prórroga:

«(i) solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC);

(ii) llegado el momento de la extinción de la concesión, es la Administración la que decide sobre el levantamiento o mantenimiento de las obras e instalaciones, pudiendo dar continuidad a su explotación o utilización (art. 72.1 y 3);

(iii) las exigencias medioambientales no solo quedan cubiertas por el informe autonómico exigido por este precepto, pues, de acuerdo con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, les corresponde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada y su revisión, según dispone la citada Ley 16/2002; y

(iv) en último término, la concesión demanial está configurada como un «título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad», lo que impide que “la Administración del Estado pueda ejercer su facultad de concesión demanial para interferir o perturbar el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos materiales sobre los que ostentan competencias de ejecución, de acuerdo con los parámetros que expuso la STC 77/1984” [STC 149/1991, FJ 4 G) a), con cita del art. 65 LC]».

De todo lo anterior el TC deduce, como corolario, que *«la extinción de una concesión no implica necesariamente la recuperación del uso general del dominio público, y que la prórroga es condición necesaria, pero no suficiente, para la continuación de la actividad. No cabe pues anudar a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 2/2013 los efectos que señalan los recurrentes en cuanto a la integridad y uso del dominio público, por lo que no se ha aportado una argumentación convincente que pueda servir de base para estimar que el precepto es contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE»*.

Respecto a la tacha de que la prórroga supone una restricción a la libre competencia y, con ella, a la libertad de empresa consagrada en el art. 38 CE dice la sentencia que, circunscrita la tacha a la prórroga de las concesiones demaniales que constituyen el soporte físico de actividades empresariales, tampoco ve contradicción del precepto con la Directiva 2006/123/CE o con otras leyes señaladas por los recurrentes pues ninguna puede servir como parámetro válido para determinar la constitucionalidad. En cuanto al derecho comunitario, *«la tarea de garantizar su recta aplicación por los poderes públicos nacionales es “una cuestión de carácter infraconstitucional, y por ello excluida tanto del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales” (por todas, STC 41/2002, de 25 de febrero, FJ 2), si bien también hemos manifestado que “[l]as exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales” (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9)»*. Sentado lo anterior, el TC llama la atención sobre la posterior Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que no incluye en su ámbito aquellos *«acuerdos cuyo objeto es el derecho de un operador económico a explotar determinados parajes o recursos de carácter público, con arreglo al Derecho privado o público, como es el caso de terrenos o cualquier propiedad pública, especialmente en el sector de los puertos marítimos e interiores o aeroportuario, en los que el Estado, poder adjudicador o entidad adjudicadora establece únicamente sus condiciones generales de utilización, sin contratar obras o servicios específicos»* (Considerandos 1 y 15). A lo que añade que la concesión demanial está configurada como un *«título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes*

sectoriales que recaigan sobre la actividad» [STC 149/1991, FJ 4 G) a)]. Por lo que corresponde a la legislación sectorial disciplinar las actividades empresariales «de las que la concesión demanial resulta ser únicamente el soporte físico y, señaladamente, la legislación «ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado» (STC 108/2014, de 26 de junio, FJ 3, y las allí citadas)».

Argumenta el Tribunal que el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera LC 1988 *«estableció el régimen de las titularidades de terrenos en la zona marítimo-terrestre o las playas, que estuvieran amparadas por el art. 34 de la Ley hipotecaria, aunque no declaradas por sentencia judicial firme. Tales terrenos quedaron sujetos al régimen legal de utilización del dominio público, pudiendo los titulares solicitar en el plazo de un año la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la disposición transitoria cuarta. Se les reconoció asimismo un derecho de preferencia, durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos»*. La modificación de este apartado 2, lo que hace es establecer un régimen transitorio que se aproxima así *«al aplicable a los titulares de terrenos declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme (apartado 1 de la disposición transitoria primera LC), salvo en lo relativo a la prórroga y a la exención de canon»*. Llama la atención la Sala sobre el hecho de que la STC 149/1991 ya *«manifestó algunas reservas sobre la diferencia de trato conferido por la Ley de costas de 1988 a los dos supuestos, señalando que, pudiendo hallar justificación en la mayor debilidad de la inscripción registral, no podía colocar a su titular en situación más desfavorable como consecuencia de la inactividad de la Administración»* La decisión del legislador de 2013 despeja las dudas de constitucionalidad que apuntó el Tribunal en su momento ante la diferencia de compensación prevista en 1988.

Señala también el TC que la modificación no vulnera el art. 9.3 CE por inseguridad jurídica que los recurrentes imputan a la expresión a *«la entrada en vigor de esta Ley»*. Esa expresión ha de entenderse referida al momento de entrada en vigor de la LC 1988, *«puesto que se inserta como modificación en el propio Derecho transitorio de la misma, y así lo ha corroborado la disposición transitoria segunda del Reglamento de*

costas de 2014, que en su apartado 1 precisa que se trata de la “entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio”». Tampoco se puede hablar de vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales del art. 9.3 CE pues la modificación no produce restricción, sino una ampliación de los derechos de los titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el art. 34 de la Ley hipotecaria, y por esta razón, está constitucionalmente permitido.

Por último, señala la sentencia que la modificación del apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera LC, «no hace sino recoger la salvedad de lo regulado en el apartado anterior para los titulares registrales de los terrenos amparados por el art. 34 de la Ley hipotecaria, por lo que merece idéntico juicio que la modificación del apartado 2».

1.7. Modificaciones en el régimen económico financiero del dominio público marítimo-terrestre.

En su exposición de motivos, la Ley de Costas de 1988 indicaba lo siguiente: «Ante la simultaneidad de una gran presión de usos y la falta de una legislación adecuada, los hechos evidencian que España es uno de los países del mundo donde la costa, en el aspecto de conservación del medio, está más gravemente amenazada, y hora es de poner fin a su grave y progresivo deterioro y a las alteraciones irreversibles de su equilibrio». Con este objeto, «se impide el privilegio que significaría la ocupación del dominio público por parte de aquellas actividades cuyo emplazamiento en el mismo no sea necesario [...]. La ley regula los cánones y tasas exigibles como equitativa contraprestación por el derecho a la ocupación del dominio público otorgado por la Administración [...]». No obstante la finalidad clara del legislador de que los ingresos obtenidos por estos cánones y tasas sirvan como contraprestación por la ocupación o aprovechamiento, estos ingresos, a excepción del canon de vertido, no se afectan a ningún fin concreto relacionado con la gestión de la costa, sino que forman parte de los ingresos generales del Estado en virtud del principio de “caja única”.

El régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre se sus-
tenta sobre el concepto de que la rentabilidad de la explotación de los recursos exige

que toda ocupación o aprovechamiento de aquel, ya sea mediante concesión ya sea mediante autorización, debe devengar a favor de la Administración del Estado un canon por ser la titular de este dominio público (art. 132.2 CE), y sea cual sea la Administración otorgante. Este régimen económico contempla también la posibilidad de que la Administración competente pueda fijar y cobrar tasas como contraprestación a las actividades que realice.

La LPUSL reformó dos cuestiones relativas al régimen económico financiero del uso del dominio público marítimo-terrestre. Por un lado, modificó el art. 84 de la LC y, por otro lado, añadió un nuevo capítulo al Título IV relativo a las “contribuciones especiales”, conformado por el nuevo art. 87.bis; cuestiones que voy a analizar a continuación.

1.7.1. Modificaciones en el régimen de las contribuciones especiales.

La Ley General Tributaria, en su art. 2.2, letra b), define las contribuciones especiales como *«los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos»*. Poco más se regula normativamente esta figura impositiva, excepción hecha del art. 58 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), que permite a los Ayuntamientos establecerlas y exigir las y los artículos 28 a 37 de la misma norma que regulan los elementos característicos de las contribuciones especiales.

Es habitual que en determinadas obras públicas se impongan estas figuras impositivas. Es el caso del asfaltado o pavimentación de una vía pública; la instalación de redes de distribución de agua, de alcantarillado y desagües de aguas residuales; la sustitución del alumbrado público; etc.

En el marco temporal en el que vio la luz la LPUSL las consecuencias de la crisis económica provocaron la disminución de los ingresos públicos procedentes de los im-

puestos, de forma tal, que se produjo una fuerte contracción del gasto público, en especial del destinado a infraestructuras. El desajuste fiscal entre ingresos y gastos públicos produjo una crisis de naturaleza fiscal cuya solución pasaba por el aumento de la presión fiscal mediante dos vías: el incremento directo o indirecto de los tipos de gravamen en determinados impuestos y la implantación de nuevas figuras tributarias.

En el Preámbulo de la LPUSL se dice que *«Se introduce un régimen específico para los tramos del litoral que se encuentren en riesgo grave de regresión. La definición de esta situación se establecerá reglamentariamente y en atención a criterios científicos contrastados. En las áreas así declaradas, se limitan las ocupaciones y se prevé que la Administración pueda realizar actuaciones de protección, conservación o restauración, respecto de las que podrá establecer contribuciones especiales, otra de las novedades de esta reforma»*.

Para ese supuesto de tramos en situación de regresión grave y para otros de carácter general, el nuevo art. 87. Bis de la LC prevé que puedan imponerse contribuciones especiales cuando, de la ejecución de las obras que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre para su protección, defensa o mejora, o para la de los terrenos colindantes, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial, aunque este no pueda fijarse en una cantidad concreta.

El beneficio especial que suponen las obras y al que se refiere el artículo no necesita concretarse siempre en magnitudes económicas ni precisa evidenciarse en una realidad inmediata (STS de 22 de diciembre de 2005, Rec. 77/2001). En este sentido lo establece el propio art. 87.bis.1 LC refiriéndose al beneficio especial: *«aunque este no pueda fijarse en una cantidad concreta»*. Por otro lado, no es suficiente que las obras satisfagan un interés general sino que se precisa la concurrencia tanto de un interés general o común, como de un beneficio especial para personas determinadas (STS de 10 de noviembre de 2006, Rec. 4336/2001). En cualquier caso, el aumento de valor de determinadas fincas como consecuencia de la ejecución de las obras tendrá la consideración de beneficio especial. En el caso del litoral habrá que entender que bastará que se trate de cualquier obra para su protección, defensa, mejora o restauración.

El principio de capacidad económica del art. 31 de la CE se deriva, en el caso de las contribuciones especiales, de la mera propiedad de la finca o fincas que reciban

un beneficio especial o aumenten de valor con las obras objeto de actuación. Por tanto, serán sujetos pasivos del impuesto los titulares de derechos de ocupación, propietarios de las fincas y establecimientos colindantes¹⁰⁰⁸ (art. 87.bis.2 LC).

El devengo de las contribuciones especiales se producirá en el momento en que las obras se hayan ejecutado o el servicio haya comenzado a prestarse. Si las obras fueran fraccionables, el devengo se producirá para cada uno de los sujetos pasivos desde que se hayan ejecutado las correspondientes a cada tramo o fracción de la obra (art. 33.1 LRHL). No obstante, una vez aprobado el real decreto concreto de imposición y ordenación, podrá exigirse el abono anticipado de las contribuciones especiales en función del importe del coste previsto para el año siguiente (art. 33.2 LRHL). El momento del devengo de las contribuciones es importante pues el obligado al pago será el que sea titular en dicho momento, aun cuando en el real decreto concreto de ordenación figure como sujeto pasivo quien lo fuera en la fecha de su aprobación y de que este hubiera anticipado el pago de cuotas (art. 33.3 LRHL).

El art. 87.bis.3 de la LC establece que «*La base imponible se fijará en el real decreto por el que se acuerde la contribución especial no pudiendo exceder del cincuenta por ciento del coste total de las obras*». Es decir, la ley establece un límite por debajo del 90% que establece como límite máximo el art. 31.1 LRHL y, por su parte, la base imponible debe ser fijada en el real decreto de aprobación, por lo que tendremos que remitirnos a la LRHL para ver debe contener. El art. 31.2 LRHL en este aspecto establece que el coste de las obras sobre las que se aplicará el porcentaje de las contribuciones estará integrado por los siguientes conceptos:

- «a) El coste real de los trabajos periciales, de redacción de proyectos y de dirección de obras, planes y programas técnicos.*
- b) El importe de las obras a realizar o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios.*

¹⁰⁰⁸ Vide Artemio Francisco OLIVARES FLORO, «Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre. Bienes declarados de interés cultural situados en el dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.916.

- c) El valor de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios, salvo que se trate de bienes de uso público, de terrenos cedidos gratuita y obligatoriamente a la entidad local, o el de inmuebles cedidos en los términos establecidos en el artículo 145 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.*
- d) Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras o instalaciones, así como las que procedan a los arrendatarios de los bienes que hayan de ser derruidos u ocupados.*
- e) El interés del capital invertido en las obras o servicios cuando las entidades locales hubieran de apelar al crédito para financiar la porción no cubierta por contribuciones especiales o la cubierta por éstas en caso de fraccionamiento general de aquéllas».*

En cuanto a la distribución del importe total de las contribuciones especiales entre los sujetos pasivos beneficiados, se hará atendiendo a aquellos criterios objetivos que, según la naturaleza de las obras y circunstancias concurrentes, se determinen entre los siguientes: a) Superficie de las concesiones y fincas colindantes beneficiadas; b) Plazo restante para la extinción del derecho de ocupación; c) Los que determine el real decreto por el que se acuerde la contribución especial en atención a las circunstancias particulares que concurren en la obra.

El procedimiento para la imposición y exigibilidad de las contribuciones especiales se regulara en el real decreto que las aprueba. No obstante, el art. 34 de la LRHL establece que para la exacción de las contribuciones especiales se precisará la previa adopción del acuerdo de imposición en cada caso concreto, de manera que las obras objeto de las contribuciones especiales no podrán ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de éstas. Por otro lado, el acuerdo de imposición debe contener la determinación del coste previsto de las obras y servicios, la cantidad a repartir entre los beneficiarios y los criterios de reparto. Una vez adoptado el acuerdo concreto de ordenación de contribuciones especiales, y determinadas las cuotas a satisfacer, estas serán notificadas individualmente a cada sujeto pasivo de forma individual o por edictos.

No cabe duda que hay que valorar como positiva esta previsión introducida en el año 2013, pues cada vez resulta más evidente que en el futuro la Administración se verá obligada a acometer en el litoral más obras y actuaciones y a mayor coste, como consecuencia de su degradación y por los efectos del cambio climático.

1.7.2. Modificaciones sobre el canon por concesiones o autorizaciones y tasas por actividades realizadas por la Administración del Estado.

Toda ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una concesión o autorización, cualquiera que fuere la Administración otorgante, devengará el correspondiente canon en favor de la Administración del Estado, sin perjuicio de los que sean exigibles por aquella (art. 84 de la LC). Y es que los usos o aprovechamientos especiales y privativos del dominio público marítimo-terrestre que benefician a un sujeto determinado deben estar sujetos al pago de una tasa o de un canon.

La LC se refiere, en forma distinta, a los cánones y a las tasas¹⁰⁰⁹, sin que esa distinción tenga importancia a efectos de su verdadera naturaleza jurídica tributaria¹⁰¹⁰. Al respecto del canon de ocupación del dominio público portuario, la STC 63/2003, de 27 de marzo de 2003, afirmaba que los llamados cánones por "concesiones administrativas" constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria¹⁰¹¹. Por consiguiente, al tratarse de una materia que el art. 31.3 de la CE reserva

¹⁰⁰⁹ Carece de trascendencia la distinción terminológica entre "canon" y "tasa" según la STS de 8 de mayo de 2001, Rec. 1214/1996, Id Cendoj: 28079130022001100244: Esta distinción terminológica carece de trascendencia, porque según el artículo 26.1,a) de la Ley General Tributarias son tasas aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público, o la realización por la Administración de una actividad que se refiere, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo».

¹⁰¹⁰ *Vide* STC 296/1994, de 10 noviembre, ECLI:ES:TC:1994:296 F.J.4º: «[...] las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas, que debe ser el argumento decisivo a tener en cuenta para delimitar el orden constitucional de competencias, el cual, al no ser disponible por la ley, no puede hacerse depender de la mera denominación que el legislador, a su discreción, asigne al tributo».

¹⁰¹¹ *Vide* STC 63/2003, de 27 de marzo de 2003, ECLI:ES:TC:2003:63: [...] el canon por ocupación de superficie y por utilización de obras e instalaciones del puerto, en tanto que se exige por la utilización

a la ley, se puso en duda que el art. 84 de la LC no resultaba suficiente para cumplir con el requisito de reserva de ley y, por tanto, la Orden de 30 de octubre de 1992 que regula la cuantía del canon podría ser nula. Sin embargo, la STS de 20 de enero de 2014, Rec. 2623/2009, con mención de la STS de 17 de mayo de 2011, Rec. 1010/2007, estimó que no existía vulneración de tal clase¹⁰¹².

privativa o aprovechamiento especial del dominio público, tal y como concluíamos en las SSTC 185/1995 y 233/1999, constituye una de las prestaciones patrimoniales de carácter público para cuyo establecimiento el art. 31.3 CE exige ley. En efecto, como señalamos en la primera de las Sentencias citadas, los "bienes que componen el demanio son de titularidad de los entes públicos territoriales y su utilización privativa o su aprovechamiento especial están supeditados a la obtención de una concesión o una autorización que corresponde otorgar exclusivamente a esos entes. Existe, por tanto, una situación que puede considerarse de monopolio ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos.[...] Pero aún podemos precisar más: "si, como decíamos en la STC 182/1997, los "tributos, desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos" (FJ 15), no cabe la menor duda de que, con independencia de la calificación formal que les otorga" (STC 233/1999, FJ 18) la Ley 18/1985, los llamados cánones por "concesiones administrativas" o, lo que es igual, por ocupación el dominio público portuario, constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria».

¹⁰¹² Vide STS de 20 de enero de 2014, Rec. 2623/2009, Id Cendoj: 28079130022014100012: «[...] Lo que importa destacar es que el canon-tasa por ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre no resultó afectado por la reforma introducida por la Ley 8/1989, de 13 de Abril, de Tasas y Precios Públicos que, con un propósito deslegalizador, transformó en su artículo 24.1, las tasas por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, en el nuevo o concepto de precios públicos, que podían ser establecidos, regulados, modificados y cuantificados por simples Órdenes Ministeriales o directamente por los Organismos Autónomos, sencillamente, porque continuó gestionándose de conformidad con las normas de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas, con total respeto del principio de reserva de Ley, por ello tampoco le afectó la STC 185/1995, de 14 de Diciembre, que anuló el precepto del artículo 24, apartado 1, letra a) referido, al considerar que, los precios públicos por utilización y aprovechamiento del dominio público, por tratarse de una prestación patrimonial de derecho público, sus elementos esenciales debían estar fijados por Ley, y así, en buena prueba, al dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional referida, mediante la aprobación de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de carácter público, no fue necesario regular de nuevo el canon por ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre, como ocurrió con los precios públicos que de acuerdo con la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional debían ser tasas, por la sencilla razón de que este canon había respetado rigurosamente el principio de reserva de Ley [...]Concluía la referida Sentencia de 8 de mayo de 2001 afirmando que, la Sala exponía esas ideas, porque si el canon referido hubiese sido deslegalizado y convertido en precio público, hubiera sido aplicable la sentencia del Tribunal Constitucional que se nos ha invocado en el motivo. Más lo cierto es que no lo fue, por lo que basta confirmar, con la doctrina que se acaba de exponer, los razonamientos de la Sentencia recurrida en casación, que son claramente coincidentes con los que hemos recogido y reiterado». La anterior doctrina nos lleva a descartar que exista vulneración del principio de reserva de ley en el tributo concernido y nos despeja las dudas planteadas en relación con la naturaleza jurídica y cobertura legal del canon tratado».

La importancia de la naturaleza tributaria del canon es relevante puesto que la clausula del título administrativo que determine el canon participa de esa misma naturaleza jurídica y, por consiguiente, determina también el régimen e impugnación de la mencionada clausula¹⁰¹³. A este respecto, es significativo lo dispuesto en el art. 67 de la LC que establece que «*Si el concesionario impugna las cláusulas que fueron aceptadas por él, la Administración estará facultada para declarar extinguido el título, salvo cuando aquéllas fueren ilegales*». Como señalan RISQUETE y CANCER MINCHOT¹⁰¹⁴, parece una contradicción que se pueda declarar la extinción del título como consecuencia de que el concesionario impugne la cláusula sobre la que, precisamente, se pretende la declaración de ilegalidad. No obstante, la impugnación de la clausula en cuestión, dado que establece una obligación tributaria, debería ir precedida de una reclamación económico- administrativa

El hecho imponible del canon se basa en tres elementos: el dominio público, la utilización y el canon, de tal manera que el aprovechamiento o la mera ocupación del DPMT, como consecuencia de una concesión o de una autorización, devengará el correspondiente canon a favor de la Administración General del Estado. Existen, por consiguiente, dos hechos imponibles: la ocupación del DPMT y el aprovechamiento del mismo¹⁰¹⁵.

Por otra parte, el sujeto pasivo del canon es el titular de la concesión o de la autorización, mientras que el sujeto activo o Administración Tributaria al efecto será la Administración General del Estado y/o la Administración otorgante, puesto que el canon de ocupación y/o de utilización se devenga a favor de aquélla, sin perjuicio de los que sean exigibles por la Administración otorgante (art.84 LC y art.181 RGLC 2014). Tanto en el caso de la CA de Cataluña como en el Andalucía, los decretos de traspaso en

¹⁰¹³ Vide José Luis RISQUETE y Pilar CANCER MINCHOT, «Aspectos económicos de la reforma y régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre», en *Comentarios a la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014. p. 306.

¹⁰¹⁴ *Ibidem*, p. 307.

¹⁰¹⁵ Vide Artemio Francisco OLIVARES FLORO, «Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre. Bienes declarados de interés cultural situados en el dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, Bosch, 2015, p.890.

materia de ordenación y gestión del litoral diferencian entre canon de utilización y aprovechamiento y canon de explotación de actividad, de tal manera que, para el primero, es competente la Administración General del Estado y, para el segundo, la Comunidad Autónoma correspondiente.

La cuantía del canon se determina por la norma a la que hace referencia el propio artículo 84 de la LC, apartado 9, es decir, la Orden de 30 de octubre de 1992 (OM 1992) por la que se determina la cuantía del canon de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, establecido en el artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El devengo del canon de ocupación, es decir el momento en el que se produce el hecho imponible, será el del «*otorgamiento inicial de la concesión o autorización*» (art. 84.9 LC). El devengo de la autorización se producirá cuando el aprovechamiento se lleve a cabo. Y ello a pesar de la aparente contradicción que se produce en el texto del art. 84.9 LC que, al principio del párrafo dice que será el momento inicial de la autorización para consignar al final que «*En el caso previsto en el apartado 3.2 de este artículo, el devengo se producirá cuando el aprovechamiento se lleve a cabo*». Como puede apreciarse no es el momento de la ocupación del bien el momento de devengo del canon pues el propio otorgamiento de la concesión implica ya de por sí una verdadera utilización jurídica del dominio público pues con ella se produce una restricción a la utilización por terceros de dicho bien, siendo indiferente que se haya ocupado o no¹⁰¹⁶. A lo anterior se debe añadir lo dispuesto en el art. 4 de la OM 1992 que prevé que cuando por causas no imputables al obligado al pago del canon no tenga lugar la ocupación o el aprovechamiento especial del dominio público, procederá la devolución del importe que corresponda, aplicándose por analogía lo dispuesto para la devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria.

¹⁰¹⁶ Vide José Luis RISQUETE y Pilar CANCER MINCHOT, «Aspectos económicos de la reforma y régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre», en *Comentarios a la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014. p. 326.

Respecto a la exigibilidad el canon, el art. 84.9 LC establece que será exigible en la cuantía que corresponda y en los plazos que se señalen en las condiciones de dicha concesión o autorización.

La actualización del canon, es decir, «*la adecuación del valor de aquel a las nuevas circunstancias derivadas del transcurso del tiempo*»¹⁰¹⁷ se producirá en función de los casos en los que el canon se haya o no establecido o revisado aplicando la OM 1992. Si se estableció o revisó aplicando la Orden, se actualizará automáticamente de forma anual, incrementando o minorando la base del vigente mediante la aplicación a la misma de la variación del IPC de los últimos doce meses, según los datos publicados anteriores al primer día de cada nuevo año (art. 84.9 LC y art.183.2 del RGLC 2014)¹⁰¹⁸. En el caso de las concesiones de duración superior a un año, cuyo canon no se haya establecido o revisado aplicando la mencionada OM 1992, previamente se procederá a su revisión conforme a la misma. Una vez realizada esta revisión quedará actualizado anualmente de la misma manera que en los otros casos.

¹⁰¹⁷ *Ibidem*, p. 913.

¹⁰¹⁸ Respecto a la actualización periódica, hay que tener en cuenta lo establecido por la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la economía española, cuyo art. 4.1 establece que los valores monetarios referidos en el artículo 3.1.a) [que incluye aquellos en cuya determinación interviene el Sector Público] no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contenga. y en su artículo 4.3 dispone la elaboración de un reglamento que regulará el régimen de revisión periódica de precios fijados por el Sector Público. El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española establece en su Preámbulo que en lo concerniente a las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes, “*estando excluidas, por tanto, aquellas revisiones de valores monetarios motivadas por otras consideraciones como, por ejemplo, criterios de equidad*” –supuesto este último en el que puede estar la revisión del canon de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. La Disposición Transitoria Única de la Ley de Desindexación establece en su apartado 3: «*Por lo que se refiere a los valores monetarios en cuya determinación interviene el sector público distintos a los referidos en los apartados anteriores, los regímenes de revisión periódica y predeterminada aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su vigencia hasta la entrada en vigor del real decreto referido en el artículo 4 de la misma, si bien en las fórmulas las referencias a las variaciones de índices generales, tales como Índice de Precios de Consumo o el Índice de Precios Industriales, deberán sustituirse por el valor cero*». Esta normativa está aún pendiente de desarrollo respecto a las determinaciones de la Ley de Costas. No obstante el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RGLC 2014 establece en su art. Único. Diecinueve lo siguiente: «*El apartado 2 del artículo 183 queda redactado como sigue: 2. El canon podrá revisarse de oficio cuando aumente o disminuya el valor de los sumandos que sirvieron para determinar su base de liquidación. El devengo del canon, cuya base se haya actualizado conforme a lo expuesto, será exigible en los plazos fijados en las condiciones establecidas en cada título*». Veremos si finalmente se aprueba el citado proyecto y si mantiene esta previsión que, por otro lado, resulta casi obligada.

Hay que señalar que no es lo mismo la actualización del canon que la revisión del mismo pues para la revisión hay que proceder de nuevo al examen de la base imponible, aumentando o reduciendo el valor de los parámetros que sirvieron para determinarla en su momento o cuando cambien el tipo impositivo.

Respecto a la exención del canon, el art. 84.8 LC dispone que las CCAA, las entidades locales y las entidades de derecho público dependientes de ellas, estarán exentas del pago del canon de ocupación en las concesiones o autorizaciones que se les otorguen para el ejercicio de sus competencias, siempre que aquellas no sean objeto de explotación lucrativa, directamente o por terceros. Igualmente quedarán exentas del pago de este canon las autorizaciones para la explotación total o parcial de los servicios de temporada en las playas.,

La valoración del bien de DPMT ocupado a efectos de cálculo del canon se determinará por equiparación al mayor de los tres valores siguientes: (i) el valor catastral, (ii) el comprobado por la Administración, o (iii) el precio, contraprestación o valor de adquisición declarados por los sujetos pasivos, aplicables a los terrenos contiguos a sus zonas de servidumbre que tengan un aprovechamiento similar a los usos que se propongan para el dominio público [art. 84.3.1.a)]. En el caso de que no existiera un aprovechamiento similar, se tomará la media de los valores utilizados para la determinación de los cánones devengados por las concesiones otorgadas en el DPMT en el término municipal de que se trate.

Al valor resultante anterior se le sumará el importe medio estimado de los beneficios netos anuales, antes de impuestos, que sea previsible obtener en la utilización del dominio público durante un período de 10 años (si la duración de la concesión tuviera un plazo inferior a 10 años, la estimación será la de todo el período concesional). La OM 1992 contempla solo el período concesional para la estimación de los beneficios. Para esa estimación de los beneficios se tendrán en cuenta los estudios económicos que facilite el solicitante de la concesión o autorización, así como las informaciones que pueda recabar y las valoraciones que pueda efectuar la Administración otorgante, directamente o por comparación con otras concesiones existentes. En ningún caso esta estimación será inferior al 20 por 100 del importe de la inversión a realizar por el solicitante, tomando como valor de la inversión el presupuesto material de ejecución de las obras e instalaciones en dominio público marítimo-terrestre actualizado [art.

181.3.a).1º]. Se debe tener en cuenta que en el cálculo del valor de la inversión estará excluido el IVA, según ya dejó dicho la SAN de 2 de julio de 2003, Rec. 768/2000¹⁰¹⁹. Así lo razona la Sala de la Audiencia Nacional: «[...] *en el coste de la inversión realizada no puede incluirse la cuota del Impuesto sobre el Valor Añadido (Sentencias de 19 de abril, 14 de junio y 31 de octubre de 2002.), pues debe estarse al concepto de inversión "conforme a su sentido jurídico fiscal", que "estará integrado por el importe actualizado de las obras e instalaciones efectuadas por la parte actora en la concesión cuyo canon se discute, en cuenta las mismas suponerse una inversión en activos fijos materiales, pero siempre es conforme a su precio de adquisición o coste de producción, sin que sea posible incluir el IVA abonado por las referidas obras y/o instalaciones ya que es este un impuesto indirecto y repercutible"*».

La reforma operada por la LPUSL sobre el art.84 LC, además, diferencia los distintos tipos de canon según el uso sobre el que se impone. El art. 84, en su redacción original, se limitaba a diferenciar entre «*ocupación de bienes de dominio público marítimo-terrestre*» y «*aprovechamiento de bienes de dominio público marítimo-terrestre*». Mientras que el actual art. 84 añade a las categorías generales anteriores más supuestos para la valoración del bien ocupado y, por consiguiente para el cálculo del canon, según se trate de:

- (i) *Ocupaciones de infraestructuras de saneamiento, abastecimiento, electricidad y comunicaciones, de interés general*: 0,006 €/m² de superficie ocupada, incrementada en los rendimientos que sea previsible obtener sin que puedan ser inferiores al 20 % de la inversión a realizar.
- (ii) *Ocupaciones de obras e instalaciones ya existentes*: a lo resultante de aplicar las reglas antes mencionadas, se le sumará el valor material de dichas obras e instalaciones. Para calcular el valor material de las obras e instalaciones a ocupar se dividirá el plazo de la concesión a otorgar por el periodo máximo de amortización publicado en las tablas del anexo al Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio, y se multiplicará por el presupuesto de ejecución material de las obras e instalaciones actualizado. Si el periodo que resta por amortizar es

¹⁰¹⁹ Vide SAN de 2 de julio de 2003, Rec. 768/2000, LA LEY 116394/2003.

inferior al plazo a otorgar se tomará dicho periodo para efectuar el cálculo anterior. Si las obras e instalaciones están completamente amortizadas se considerará nulo el valor de ocupación de las mismas, salvo que la Administración justifique la existencia de un valor residual en cuyo caso se adoptará este [art. 181.3.a).3º del RGLC 2014].

(iii) *Ocupaciones de obras e instalaciones en el mar territorial*: 0,006 €/m² de superficie ocupada, a la que se sumará el importe medio estimado de los beneficios netos anuales. En el caso de que estas ocupaciones se destinen a la investigación o explotación de recursos mineros y energéticos, se abonará un canon de 0,006 €/m² de superficie ocupada, es decir, no cambia respecto a lo estipulado antes de la reforma.

(iv) *Cultivos marinos*: se calculará con arreglo a las siguientes reglas (art. 84.4 LC):

a) Se considerará como valor de los bienes ocupados la cantidad de 0,006 €/m².

b) En cuanto a los rendimientos que se prevé obtener en la utilización del dominio público marítimo-terrestre, se considerarán los siguientes coeficientes:

Tipo 1. Cultivos marinos en el mar territorial y aguas interiores: 0,4 €/m².

Tipo 2. Cultivos marinos en la ribera del mar y de las rías: 0,16 €/m².

Tipo 3. Estructuras para las tomas de agua de mar y desagües desde cultivos marinos localizados en tierra: 5 €/m².

Estas cantidades se revisarán por orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, teniendo en cuenta la variación experimentada por el Índice General Nacional del sistema de Índices de Precios de Consumo.

- (v) *Ocupación por las concesiones que las Comunidades Autónomas otorguen en dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de puer-tos deportivos o pesqueros*: se calculará según lo previsto en la LC y en su normativa de desarrollo. La estimación del beneficio que se utilice para ob-tener la base imponible del canon, en ningún caso podrá ser inferior al 3,33 % del importe de la inversión a realizar por el solicitante.

Respecto al canon por aprovechamiento del DPMT, el art. 84.3.2 de la LC esta-blece exclusivamente que el valor del bien será el de los materiales aprovechados a precios medio de mercado. Por tanto, a diferencia del canon por ocupación, la Ley no distingue según el tipo de aprovechamiento de que se trate.

El tipo de gravamen¹⁰²⁰, es decir, el porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota íntegra, se fija en el 8 % para las ocupaciones y en el 100 % para los aprovechamientos

La LC contempla un supuesto diferenciado correspondiente a los vertidos conta-minantes autorizados (art. 85 LC) que se gravarán con un canon en función de la carga contaminante. Podemos decir que en este caso, al contrario que en los anteriores, es-tamos ante un verdadero “tributo ambiental” bajo la premisa de que “quien contamina paga” al tratarse de un *«pago obligatorio que deben realizar los agentes que emiten sustancias contaminantes, a partir o no de un determinado nivel mínimo, siendo calcu-lado por la aplicación de un tipo impositivo, fijo o variable, a una base imponible rela-cionada con el nivel de descargas al medio natural»*¹⁰²¹.

El concepto de “carga contaminante” es el relevante para calcular el importe del canon, pues éste será el resultado de multiplicar la carga contaminante del vertido, ex-presada en unidades de contaminación, por el valor que se asigne a la unidad. El art. 85.2 LC establece que se entiende por unidad de contaminación un patrón convencional

¹⁰²⁰ Vide Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, art.55.1: *«El tipo de gravamen es la cifra, coeficiente o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota íntegra»*.

¹⁰²¹ Vide Fernando GONZÁLEZ LAXE (Dir.), Javier PRADO DOMÍNGUEZ (Dir.), Jesús DOPICO CAS-TRO, Federico MARTÍN PALMERO, Manuel ESCOURIDO CALVO, *Las diferencias recaudatorias del canon de saneamiento en la acuicultura continental española*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos Universidad de La Coruña, La Coruña, 2006, p. 22.

de medida, *«que se fijará reglamentariamente, referido a la carga contaminante producida por el vertido tipo de aguas domésticas, correspondiente a 1.000 habitantes, y al período de un año»*. También preveía el artículo que *«por vía reglamentaria se establecerán los baremos de equivalencia para los vertidos de aguas residuales de otra naturaleza»*. Sin embargo, esta remisión reglamentaria no se cumplió pues el RGLC 2014 no precisa al respecto nada, al haberse suprimido el propuesto art. 185 del Anteproyecto de Reglamento, por lo que, en realidad estaríamos ante una norma vacía de contenido

Sobre la compatibilidad de este canon con el canon que puede ser establecido por las CCAA sobre vertidos al dominio público, además del reconocimiento de la competencia de las CCAA en materias de vertidos al mar consignado en el art. 114 de la LC, la STS de 24 de marzo de 2010, Rec. 7464/2004, refiriéndose al canon de saneamiento de la producción de vertidos de aguas y de productos residuales del art. 34.1 de la Ley Gallega 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica, ya dijo que *«Es evidente, por ello, la distinta naturaleza que se atribuye al canon del artículo 85.1 de la Ley de Costas, cuyo hecho imponible es el uso del dominio marítimo-terrestre, mientras que el que aquí se examina lo constituye el hecho mismo del vertido, canon que además responde a la autorización concedida por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, para el establecimiento de un canon específico que preferentemente cubra los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan, así como para la aprobación de un Plan regional de saneamiento, concorde con los criterios establecidos en las Directivas comunitarias, hasta el punto que se condiciona la aplicación de las ayudas estatales derivadas del Plan, al establecimiento del canon por parte de las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales ya lo tienen instaurado con características similares al regulado en la Ley y Decreto gallego»*.

El art. 84.7 de la LC establece que el canon podrá reducirse un 90 % en los supuestos de ocupaciones destinadas al uso público gratuito. La LC no diferencia pero la OM 1992 al respecto señala en art. 3.7 que:

«a) En los supuestos de ocupaciones destinadas al uso público gratuito, el importe del canon podrá reducirse en los siguientes porcentajes:

- *Cuando su destino sea la realización de obras de protección y defensa del dominio público, de creación o regeneración de playas, o de tratamiento del borde marítimo para facilitar su utilización o accesibilidad, en un 90 por 100.*
- *Cuando su destino sea la prestación de servicios necesarios o convenientes para la utilización del dominio público, siempre que no exista alternativa a su emplazamiento en dicho dominio, en un 50 por 100.*
- *En los restantes casos, en un 25 por 100».*

La LC contempla la posibilidad de reducción del canon en un 75 % en el caso de entidades náutico-deportivas para actividades no lucrativas (art. 84.7 LC y art. 182.2 RGLC 2014). Esta reducción ya estaba prevista en la OM 1992: *«En las concesiones otorgadas a Entidades náutico-deportivas para el desarrollo de sus actividades de carácter no lucrativo, el importe del canon de ocupación podrá reducirse hasta un 75 por 100. Para la obtención de dicha reducción será preciso que la Federación deportiva correspondiente certifique que las respectivas Entidades se encuentren debidamente inscritas y que ejercen exclusivamente la actividad náutico-deportiva»* [art. 2.1.7.b) de la OM 1992]. La diferencia estriba en que ahora se hace la salvedad de que en el caso de que estas entidades destinen una parte de sus ocupaciones objeto de concesión a actividades distintas de la náutico-deportiva y que tengan carácter lucrativo, esas ocupaciones se calcularán, a efectos de la determinación del canon, según las reglas generales.

También se prevé, como novedad, la reducción de un 40 % o de un 25 % para el caso de concesiones en el sector de la acuicultura *«con objeto de incentivar mejores prácticas medioambientales en el sector»* (art.84.7 LC y art. 182.3 RGLC 2014). No se trata de una posibilidad sino de una imposición: *«el canon se reducirá un 40 por 100 en el supuesto de concesionarios adheridos, con carácter permanente y continuado, al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS). Si no estuvieran adheridos a dicho sistema de gestión pero dispusieran del sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996, los concesionarios tendrán una reducción del 25 por 100».*

Por último, la Ley prevé que se abonen tasas a la Administración¹⁰²² como contraprestación a las siguientes actividades realizadas por la misma (art. 86 LC):

- a) Examen del proyecto en la tramitación de solicitudes de autorizaciones y concesiones.
- b) Replanteo y su comprobación en las obras que se realicen sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre, y su inspección y reconocimiento final.
- c) Aportación de estudios o documentación técnica, a solicitud de interesados.
- d) Práctica de deslindes, delimitaciones y otras actuaciones técnicas y administrativas, a instancia de los peticionarios.
- e) Copias de documentos.

Según establece el art. 87 de la LC, la base imponible de estas tasas estará constituida por el coste real o previsible del servicio, según dispone el art. 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP). Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan (art. 19.3 de la LTPP). Y el devengo se produce en el mismo momento en el que la Administración admite la prestación del servicio, siendo exigible para el sujeto pasivo a partir de que se le notifica la liquidación que se efectúe por la prestación del servicio.

¹⁰²² Vide STC 149/1991, F.J.5.C: «El principio de que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones organizar los servicios públicos correspondientes [STC 37/1981 fundamento jurídico 3.º] y el mandato expreso de la LOFCA, cuyos arts. 7.1 y 17 disponen que las Comunidades Autónomas establecerán y regularán las tasas por prestar sus propios servicios públicos, fuerzan a entender que la norma que contienen los arts. 86 y 87 solamente puede entenderse referida a actividades que sean de competencia estatal. Contra lo que opina la Generalidad de Valencia, las tasas que recauden las Comunidades Autónomas como contraprestación de su intervención serán las fijadas en sus propias Leyes, no las previstas por la Ley de Costas. En conclusión, pues, los arts. 86 y 87 son constitucionales una vez entendido que las tasas allí establecidas gravan actuaciones de la Administración estatal».

1.7.3. Valoración de los rescates.

Dentro del régimen económico financiero de la utilización del dominio público marítimo terrestre, el RGLC 2014, en su art. 190, introduce, respecto al RGLC 1989, nuevas reglas para la valoración de las concesiones en caso de rescate.

Debemos partir de la base de que el art. 97 de la LPAP, con carácter general, establece que el titular de una concesión dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión. Como ya expuse en el capítulo correspondiente, el rescate es una de las formas de vencimiento anticipado de una concesión que se aplica cuando la Administración tiene que recuperar los bienes de dominio público marítimo-terrestre objeto de aquella antes de la fecha de su vencimiento (siempre que no sea por causas de caducidad, mutuo acuerdo, renuncia, etc.).

El rescate se ha concebido como una forma especial de expropiación del derecho real que la concesión confiere al titular sobre el dominio público¹⁰²³ y así lo ha afirmado el Tribunal Supremo en sentencias como la STS de 24 de diciembre de 2001, Rec. 4380/1995¹⁰²⁴. Por tanto, estamos ante una particular forma de expropiación que

¹⁰²³ Vide STS de 5 de abril de 1999, Recurso: 7541/1994, Id Cendoj: 28079130061999100163: «*El artículo 77, número 10 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, al igual que el artículo 127 del Reglamento de Servicios, artículo 127.1, faculta a las Corporaciones para dejar sin efecto la concesión antes del vencimiento, si lo justificasen las circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que se causasen, o sin él cuando no procediese; de esta forma se configura lo que podríamos denominar el rescate forzoso, como una especie de potestad expropiatoria para las concesiones de servicios públicos, por razones de interés público, expresamente contemplada en el artículo 41 de la Ley de Expropiación Forzosa y sujeta como toda expropiación a una indemnización determinada; frente al rescate contractual, que también opera como causa de extinción de la concesión antes de su expiración normal, en virtud de las cláusulas establecidas en el pliego de condiciones, en cuyo caso la indemnización del concesionario se realiza según las modalidades previstas en el contrato - artículos 232, 233 y 274 del Reglamento General de Contratación, de 25 de noviembre de 1975, y sentencia de este Tribunal de 25 de septiembre de 1987-. Pero, en uno y otro supuesto, el rescate del servicio supone una reversión anticipada, cuyo motivo se encuentra en la conveniencia para el interés general de que el servicio sea gestionado en lo sucesivo por la propia Administración o a través de un ente público dependiente de la misma».*

¹⁰²⁴ Vide STS de 24 de diciembre de 2001, Rec. 4380/1995, Id Cendoj: 28079130032001100617: «*[...] el rescate de concesiones tiene un sentido evidentemente expropiatorio, y entra dentro de los supuestos a que se refiere el artículo 1º de la Ley de Expropiación Forzosa, esto es, a la privación singular de derechos de contenido patrimonial. En efecto, las concesiones sobre el dominio público atribuyen a su titular un derecho real, cuya privación por parte de la Administración requiere de un procedimiento con todas las garantías, que puede dar lugar a indemnización. Si bien es cierto que dada las particularidades propias del demanio marítimo, y del derecho expropiado, la expropiación presenta en estos casos peculiaridades respecto de otros bienes o derechos, no por ello queda excluido el régimen común, en aquello que no esté regulado de forma expresa para el rescate de*

exige una declaración de utilidad pública, asociada a la ejecución de una obra pública o por necesidades del servicio, y el pago de una indemnización al titular por la privación anticipada de su derecho.

El Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RV), en su art. 6.6 y con carácter general, dispone: *«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, la valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación»*. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana¹⁰²⁵, la valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

Siguiendo este último precepto, es preciso analizar efectivamente esas normas administrativas y fiscales a las que hace referencia y, en primer lugar, lo que dispone la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa (LEF) que, en su art. 41, determina:

«1. La determinación del justo precio de las concesiones administrativas cuya legislación especial no contenga normas de valoración en casos de expropiación o de rescate, se ajustará a las reglas siguientes:

concesiones. Nada empece, por ello, que se remita a los artículos 9 y 10 de la Ley de 1954, que regulan los requisitos previos a la expropiación».

¹⁰²⁵ Vide Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Primera. Cuando se trate de concesiones perpetuas de bienes de dominio público que tengan establecido un canon concesional, se evaluará la concesión a tenor del artículo treinta y nueve, descontándose de la cantidad que resulte el importe capitalizado al interés legal del canon concesional.

Segunda. Cuando se trate de concesiones de servicio público o de concesiones mineras otorgadas en fecha anterior a tres años, el precio se establecerá por el importe capitalizado al interés legal de los rendimientos líquidos de la concesión en los tres últimos años, teniendo en cuenta, en su caso, el plazo de reversión. Sin embargo, en ningún caso el precio podrá ser inferior al valor material de las instalaciones de que disponga la concesión y que estén afectas a la misma, teniendo en cuenta, en el caso de concesiones temporales, el valor de amortización de estas instalaciones, considerando el plazo que resta para la reversión. [...]».

Por otro lado, el art.39 LEF dispone:

«El valor de las fincas rústicas se fijará por la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal la renta líquida de rústica aumentada en un cinco o en un diez por ciento, según sea catastrada o amillanada, y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarca».

Igualmente, para los supuestos de desafectación, habría que tener en cuenta lo que dice el art. 102 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) respecto a liquidación de concesiones y autorizaciones sobre bienes desafectados:

«1. La propuesta de desafectación de bienes y derechos del patrimonio de la Administración General del Estado sobre los que existan autorizaciones o concesiones, deberá acompañarse de la oportuna memoria justificativa de la conveniencia o necesidad de la supresión del carácter de dominio público del bien y de los términos, condiciones y consecuencias de dicha pérdida sobre la concesión.

2. Si se desafectasen los bienes objeto de concesiones o autorizaciones, se procederá a la extinción de éstas conforme a las siguientes reglas:

a) *Se declarará la caducidad de aquéllas en que se haya cumplido el plazo para su disfrute o respecto de las cuales la Administración se hubiere reservado la facultad de libre rescate sin señalamiento de plazo.*

b) *Respecto de las restantes, se irá dictando su caducidad a medida que venzan los plazos establecidos en los correspondientes acuerdos.*

3. *En tanto no se proceda a su extinción, se mantendrán con idéntico contenido las relaciones jurídicas derivadas de dichas autorizaciones y concesiones. No obstante, dichas relaciones jurídicas pasarán a regirse por el Derecho privado, y corresponderá al orden jurisdiccional civil conocer de los litigios que surjan en relación con las mismas.*

4. *Cuando los bienes desafectados pertenezcan al patrimonio de la Administración General del Estado, el órgano competente para declarar la caducidad de las relaciones jurídicas derivadas de las concesiones y autorizaciones otorgadas cuando los bienes eran de dominio público será el Ministro de Hacienda. En este mismo caso, corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado exigir los derechos y cumplir los deberes que se deriven de dichas relaciones jurídicas, mientras mantengan su vigencia.*

5. *El Ministerio de Hacienda podrá acordar la expropiación de los derechos si estimare que su mantenimiento durante el término de su vigencia legal perjudica el ulterior destino de los bienes o los hace desmerecer considerablemente a efectos de su enajenación».*

Por último, en cuanto a la normativa fiscal, la valoración contable de concesiones se regula en el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en concreto en su art. 43:

«1. *Como norma general para determinar la base imponible, el valor real del derecho originado por la concesión se fijará por la aplicación de la regla o reglas que, en atención a la naturaleza de las obligaciones impuestas al concesionario, resulten aplicables de las que se indican a continuación:*

- a) *Si la Administración señalase una cantidad total en concepto de precio o canon que deba satisfacer el concesionario, por el importe de la misma.*
- b) *Si la Administración señalase un canon, precio, participación o beneficio mínimo que deba satisfacer el concesionario periódicamente y la duración de la concesión no fuese superior a un año, por la suma total de las prestaciones periódicas. Si la duración de la concesión fuese superior al año, capitalizando al 10 por 100 la cantidad anual que satisfaga el concesionario.*

Cuando para la aplicación de esta regla hubiese que capitalizar una cantidad anual que fuese variable como consecuencia, exclusivamente, de la aplicación de cláusulas de revisión de precios que tomen como referencia índices objetivos de su evolución, se capitalizará la correspondiente al primer año. Si la variación dependiese de otras circunstancias, cuya razón matemática se conozca en el momento del otorgamiento de la concesión, la cantidad a capitalizar será la media anual de las que el concesionario deba de satisfacer durante la vida de la concesión.

- c) *Cuando el concesionario esté obligado a revertir a la Administración bienes determinados, se computará el valor del Fondo de Reversión que aquél deba constituir en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, o norma que le sustituya.*
2. *En los casos especiales en los que, por la naturaleza de la concesión, la base imponible no pueda fijarse por las reglas del apartado anterior, se determinará ajustándose a las siguientes:*
- a) *Aplicando al valor de los activos fijos afectos a la explotación, uso o aprovechamiento de que se trate, un porcentaje del 2 por 100 por cada año de duración de la concesión, con el mínimo del 10 por 100 y sin que el máximo pueda exceder del valor de los activos.*
 - b) *A falta de la anterior valoración, se tomará la señalada por la respectiva Administración Pública.*

- c) *En defecto de las dos reglas anteriores, por el valor declarado por los interesados, sin perjuicio del derecho de la Administración para proceder a su comprobación por los medios del artículo 52 de la Ley General Tributaria».*

No obstante todo lo anterior, de aplicación general, la consideración de la legislación de Costas como legislación especial nos lleva a examinar lo que dispone la Ley de Costas en su art. 89 que regula la valoración de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre en caso de su rescate total o parcial, estableciendo las siguientes reglas:

«La valoración de las concesiones, en caso de rescate total o parcial, se atenderá a las siguientes reglas:

- a) *Se indemnizará por el valor de las obras no amortizadas, incluidas en el acta de reconocimiento de la concesión, suponiendo una amortización lineal para el período de duración de aquélla, actualizando los precios del proyecto, incluso honorarios del mismo y dirección de obras, con arreglo a las normas oficiales y considerando el estado de las obras.*
- b) *Se indemnizará también por la pérdida de beneficios en el ejercicio económico o año en curso, en el que se realiza el rescate, debidamente justificada con las declaraciones presentadas a efectos fiscales.*
- c) *En cualquier caso, no se tendrán en cuenta las obras e instalaciones realizadas por el concesionario sin previa autorización, que pasarán al dominio público sin derecho a indemnización».*

Respecto a lo indicado en el apartado a) del artículo anterior habrá que tener en cuenta también los plazos máximos de amortización (vida útil máxima) que establece el Anexo III del RV del TRLS.

Como he dicho al principio, estas reglas de valoraciones de las concesiones de DPMT son matizadas y completadas por el RGLC 2014 que introduce las siguientes respecto al RGLC 1989.

Respecto al apartado b) del art. 89 LC, el RGLC 2014, en su art. 190.1 añade que, a los efectos del cálculo de la pérdida de beneficios, el Servicio Periférico de Costas *«interesará del concesionario, para determinar el beneficio medio anual, los datos de las declaraciones presentadas en los cinco años anteriores. Cuando se observe diferencia entre los beneficios declarados y los comprobados por la Administración Tributaria, se estará a estos últimos»*.

Por su parte, el art. 190.2 del RGLC 2014 dispone que:

«2. Asimismo se indemnizará por los siguientes motivos:

- a) Por las cantidades abonadas por los bienes expropiados e incorporados al dominio público marítimo-terrestre, en aplicación de lo previsto en el artículo 138 de este reglamento, suponiendo una amortización lineal para el plazo concesional y aplicando los tipos de interés legal que correspondan.*
- b) Por el valor de los bienes incorporados al dominio público marítimo-terrestre, a los que se refiere el artículo 5.7 de este reglamento (terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión), y no amortizados, determinado de acuerdo con los criterios del artículo 84.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, suponiendo una amortización lineal para el plazo concesional.*

3. En ningún caso serán indemnizables los derechos derivados de las relaciones a que se refiere el artículo 141.5 de este reglamento (celebración de cualquier contrato que implique la participación de un tercero en la explotación de la concesión), ni las plusvalías que sean consecuencia de las obras realizadas por la Administración, salvo cuando se hayan repercutido en el canon.

4. En las concesiones otorgadas por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la valoración se realizará por el Servicio Periférico de Costas y se someterá a conocimiento del concesionario para que manifieste su conformidad o exponga las alegaciones que estime oportunas, previamente a su aprobación por el citado Ministerio».

La expropiación del derecho concesional debe hacerse siguiendo, por tanto, estas reglas. Y así me consta que lo hacen los Servicios Periféricos de Costas. A modo

de ejemplo traigo aquí la valoración a efectos de rescate de una concesión para construcción de vivienda y baños otorgada en el año 1957 que hubo de ser rescatada para la recuperación de las dunas de Guardamar T.M. de Guardamar del Segura (Alicante) ocupadas por edificaciones. En el Informe de Valoración a esos efectos se hace constar lo siguiente:

La concesión a rescatar es una vivienda, por lo que únicamente es aplicable el apartado a) del artículo anterior.

Se indemnizará el valor de las obras no amortizadas, incluidas en el acta de reconocimiento de la concesión, del 23 de enero de 1959. El periodo durante el cual se amortizan las obras, es el comprendido entre el año de otorgamiento de la concesión, 1957, y el final de la misma, 2018.

Por tanto para conocer el valor de rescate, hay que calcular la cantidad


**VALORACIÓN DEL RESCATE DE LA CONCESIÓN C-XXX DE
ALICANTE, A-XXX, Parcela XXX A y B**

que aún no se ha amortizado en la fecha actual.

El presupuesto de las obras de 1957, ascendía a 18.918,00 pesetas (113,70 €).

Se procede a continuación a calcular el presupuesto, actualizando los precios según tarifas actuales, y considerando únicamente las unidades declaradas en proyecto.

Concepto	Precio por m ²	Precio de 277 m ²
Apertura de zanjas	5,20	1.440,40
Relleno de zanjas	7,38	2.044,26
Muros de mampostería	11,15	3.088,55
Tabiquería de ladrillo	10,46	2.897,42
Solera horm. hidráulico	4,28	1.185,56
Cielo raso de cañizo	8,74	2.420,98
Cubierta de teja plana	22,35	6.190,95
Mosaico bald. hidráulico	17,77	4.922,29
Azulejos blancos 20 x 20	9,77	2.706,29
Maestreado y enlucido sobre muros	10,46	2.897,42
Guarnecido y enlucido sobre tabiques	9,02	2.498,54
Revoco cemento, s/fachada	11,80	3.268,60
Encalado s/fachadas	0,99	274,23
Madera pino del país en ventanas y puertas	15,07	4.174,39
Vidrio sencillo	4,27	1.182,79
Pintura al aceite	1,72	476,44
Aseos, cocina, desagües	19,18	5.312,86
Luz eléctrica	8,37	2.318,49
IMPORTE TOTAL PRESUPUESTO		49.300,46

Presupuesto Actualizado = 49.300,46 €

El valor anterior se corresponde con el presupuesto de ejecución material (PEM), que no incluye los honorarios del proyecto, estudio de seguridad y salud, coordinación de seguridad y salud, control de calidad,


**VALORACIÓN DEL RESCATE DE LA CONCESIÓN C-XXX DE
ALICANTE, A-XXX, Parcela XXX A y B**

formación del libro del edificio, ni tampoco la dirección de obra.

El importe de estos conceptos asciende a:

Presupuesto PEM		49.300,46 €
Honorarios redacción proyecto (277m ²)	11,00 % PEM	5.423,05 €
Estudio seguridad y salud (H _{mín} = 750 € x Cact)	750 x (3,2/1,8) x 1,15	1.533,33 €
Coordinación seguridad y salud	1,5 Esys	2.300,00 €
Control de calidad	0,02 % PEM	986,01 €
Formación libro del edificio	0,03 % PEM	1.496,01 €
PRESUPUESTO TOTAL <small>2013</small>		61.021,87 €

El valor rescate de la concesión es igual al valor de las obras todavía no amortizadas:

Duración total de la concesión : 1957 hasta 2018	61 años
Amortización anual (€/año):	1.000,36 €
Amortización realizada: 1957 a 2012 (55 años)(€):	55.019,72 €
Amortización RESTANTE (€):	6.002,15 €

Por tanto el valor de rescate de la concesión A-XXX, (C-XXX de Alicante), para 2013, asciende a la cantidad de **SEIS MIL DOS EUROS CON QUINCE CÉNTIMOS (6.002,15 €)**.

Fuente: Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.



Concesión rescatada en las dunas de Guardamar (Alicante).
Fuente: Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

1.8. Suspensión gubernativa de actos: la denominada clausula «anti Algarrobico».

Sobre el litoral, como hemos podido comprobar a lo largo de esta tesis, convergen tres Administraciones al mismo tiempo: la estatal, la autonómica y la local; todas ellas con competencias que, en su aplicación, pueden provocar conflictos entre ellas. La LC articuló un marco de reparto competencial (arts. 110 y ss.) y de “*relaciones interadministrativas*” (arts. 116, 117 y 118) que constituye un sistema en el que «*las Administraciones concernidas actúan ligadas o relacionadas con unidad finalista, con una imbricación decisorio-procedimental de diferente rango*»¹⁰²⁶. Este marco de reparto competencial fue recurrido en su momento y la tan citada STS 149/1991, de 4 de junio, se encargó de interpretar dicho marco desde el punto de vista constitucional, anulando, entre otros, el art.118 LC.

¹⁰²⁶ Vide Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, pp.780-781.

El denominado Informe Auken¹⁰²⁷, refiriéndose a la urbanización excesiva en muchas zonas costeras de España y a la legislación inadecuada para su control, decía que «[...] *esta actividad extendida que respaldan las autoridades locales y regionales irresponsables a través de una legislación inadecuada y en ocasiones injustificada, que en muchos casos es contraria a los objetivos de varios actos legislativos europeos, ha dañado considerablemente la imagen de España y de los amplios intereses económicos y políticos que tiene en Europa, debido a la aplicación laxista de las legislaciones urbanísticas y medioambientales vigentes en las Comunidades Autónomas españolas en algunas actuaciones urbanizadoras*».

Esta denuncia de una legislación inadecuada no se refería, sin embargo, a la falta de medidas cautelares eficaces para asegurar la ejecución de la sentencia que, en su caso, se pudiera dictar en un procedimiento judicial que afectara al litoral¹⁰²⁸. La evitación de los desmanes perpetrados en este espacio singular es la excusa que puso el legislador para añadir un nuevo apartado segundo al artículo 119 de la LC. En el Preámbulo de la LPUSL se proclama que: «*A la vista de la experiencia y con el propósito de que la Administración General del Estado pueda de modo efectivo evitar que en el litoral se consumen irregularidades administrativas que afecten a su integridad, se introduce el siguiente mecanismo reactivo. La Administración General del Estado podrá suspender en vía administrativa los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección. Se trata de posibilitar una actuación cautelar rápida y eficaz que evite la ejecución de un acto ilegal, sin perjuicio de que en el plazo de diez días deba recurrirse el mismo ante los tribunales de lo Contencioso-Administrativo*»¹⁰²⁹.

¹⁰²⁷ Vide Informe del parlamento Europeo (2008/2248/INI), sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario con fundamento en determinadas peticiones recibidas.

¹⁰²⁸ Vide Juan José TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, «Líneas maestras de la Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas. Las razones de la reforma», en *Comentarios a la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014. p. 65.

¹⁰²⁹ Vide sobre urbanismo, corrupción y litoral Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, - «Partidos políticos y urbanismo en el litoral español», en RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinadores), *El combate a la corrupción desde la perspectiva del derecho administrativo*, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, 2016 y vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ «Reformas administrativas, economía y medio ambiente: litoral y desarrollo local», en MATILLA CO-RRERA, Andry; Rodríguez Lozano, Luis Gerardo y Garza Hernández, Talía (Compiladores), *Estudios*

La nota de prensa del Gobierno sobre el Proyecto de la LPUSL decía que la norma *«prevé la suspensión por el Delegado del Gobierno de las actuaciones urbanísticas ilegales en la costa, para evitar que se vuelvan a dar situaciones como la de El Algarrobico, y su impugnación en vía judicial»*. De ahí que se haya denominado comúnmente a esta previsión del art.119.2 LC como cláusula “anti Algarrobico”, refiriéndose al hotel situado en el término municipal de Carboneras (Almería), cuya construcción fue paralizada en el año 2005 y al que más adelante me referiré con más detenimiento.

El nuevo apartado del art. 119.2 LC, incorporado por el art.1.38 de la LPUSL, dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente Ley».

La atribución de esa facultad de suspensión al delegado del Gobierno suscitó dudas de constitucionalidad por ir más allá de lo dispuesto en el art. 67 LBRL¹⁰³⁰ y fue

jurídico-administrativos en homenaje a Germán Cisneros Farías, Universidad Autónoma de Nuevo León-Universidad de La Habana, México, 2014.

¹⁰³⁰ Vide Ángel MENÉNDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ (coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p. 52. En el mismo sentido Vide, M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.278: *«A mi juicio la finalidad pretendida no puede ser otra que la de paralizar los actos y acuerdos locales que afecten a la integridad de la servidumbre de protección. Pero entonces, y como seguramente ya se habrá advertido, la intención no es realmente arbitrar un mecanismo de suspensión respecto de los actos y acuerdos locales, pues tal mecanismo existe y está en manos de las comunidades autónomas, como hemos visto. El propósito, muy diferente, es el de sustituir la competencia de las comunidades autónomas sobre la zona de servidumbre de protección. Por lo expuesto, considero que el artículo 119.2 LC no es conforme a Derecho, ya que vulnera la autonomía local y el orden constitucional de competencias, pues a la postre y apurando interpretaciones y argumentos, viene incluso a conculcar la competencia de las comunidades autónomas en materia de ordenación del litoral»*.

impugnado el artículo 119.2 LC por los Gobiernos autonómicos de Cataluña¹⁰³¹, Andalucía¹⁰³² y Canarias¹⁰³³. La Disposición Final Segunda de la LPUSL que se refiere a los

¹⁰³¹ La STC 28/2016, de 18 de febrero de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad promovido por la a Generalitat de Cataluña): La Generalitat consideraba que el art. 1.38 de la LPUSL, vulnera la garantía de la autonomía local e invade las competencias autonómicas cuando sea la zona de servidumbre la afectada, sobre la que se proyectan las competencias autonómicas de ordenación del territorio. La impugnación constitucional no prospera pues entiende el TC que no hay vulneración del principio de autonomía local, como ya se indicó en la STC 6/2016. Y es que, desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el art. 119.2 LC cumple las exigencias, al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal. Respecto a la otra tacha de inconstitucionalidad basada en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el TC concluye que resulta *«constitucionalmente legítima la intervención de un órgano estatal a través de un mecanismo cautelar y extraordinario, cuando el acto local afectado por la medida de suspensión pueda comprometer la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales o su libre utilización pública y gratuita, y que en última instancia queda sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Estamos en definitiva ante una potestad, con la connotación de excepcionalidad que deriva del art. 67 LBRL, que no cuestiona, sustituye o altera las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral, sino que responde, como las que ya fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 149/1991, no tanto a la facultad como a la obligación estatal de impedir que la naturaleza de estos bienes y sus características sean destruidas o alteradas [STC 233/2015, FJ 2 a), con cita de la STC 149/1991, FJ 1 C)]»* ([F.J.II.5]).

¹⁰³² La STC 6/2016, de 21 de enero de 2016, Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía, aborda esta cuestión. La impugnación que hace la Junta de Andalucía en relación con el art. 1.38 de la LPUSL es rechazada por el TC al no suponer -como se afirmaba- una vulneración del principio de autonomía local, *«toda vez que "la legislación básica sobre régimen local no se integra en el 'bloque de la constitucionalidad' ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, y las allí citadas)»*. El significado del principio de autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE) quedó perfilado a partir de la STC 4/1981, de 2 de febrero, como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio. Desde la perspectiva de ese principio, *«el art. 119.2 LC cumple las exigencias, al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal»*. Por lo que se refiere a la tacha de inconstitucionalidad del precepto impugnado basada en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la sentencia precisa que, *«sin menoscabo de las competencias que ratione materiae corresponden a las Comunidades Autónomas, el Estado retiene un amplio haz de facultades ejecutivas derivadas de su condición de dominus de las costas, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público: en esencia, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita»*. La sentencia concluye declarando que resulta constitucionalmente legítima la intervención de un órgano estatal, a través de un mecanismo cautelar y extraordinario, *«cuando el acto local afectado por la medida de suspensión pueda comprometer la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales o su libre utilización pública y gratuita, y que en última instancia queda sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa»* [F.J.II.4.d)].

¹⁰³³ La STC 57/2016, de 17 de marzo de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Canarias), respecto al art. 1.38 de la LPUSL, el TC indica que la demanda razona con argumentos completamente coincidentes a los que se hacen valer en las precedentes SSTC 6/2016 (FJ 4.d) y 28/2016 (FJ 5) y que, debido a esta coincidencia corresponde desestimar esta impugnación y hacerlo por referencia a los criterios establecidos en las referidas sentencias.

títulos competenciales no hace referencia a ningún título competencial para dar cobertura a este art. 119, por lo que se ha de entender que se dicta al amparo del art. 149.1 CE, apartados 1 (*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*) y 23 (*legislación básica sobre protección del medio ambiente*), sin perjuicio de la protección del dominio público marítimo-terrestre, que corresponde al Estado¹⁰³⁴. Nos encontramos, como dijo el TC, ante una potestad, con la connotación de excepcionalidad que deriva del art. 67 LBRL, que no cuestiona, sustituye o altera las competencias ejecutivas de las CCAA sobre el litoral, sino que responde, como las que ya fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 149/1991, no tanto a la facultad como a la obligación estatal de impedir que la naturaleza de estos bienes y sus características sean destruidas o alteradas [STC 233/2015, FJ 2 a), con cita de la STC 149/1991, FJ 1 C)].

La LPUSL no modificó el apartado primero del art. 119 LC que establecía antes, y sigue estableciendo, lo siguiente: «*Se declaran contrarios al interés general los actos y acuerdos que infrinjan la presente Ley o las normas aprobadas conforme a la misma [...]*». Como afirma MORENO MOLINA¹⁰³⁵, se trata de una declaración *urbis et orbe* que no altera de ninguna forma la validez y eficacia de los actos o acuerdos en cuestión. Por tanto, la primera parte del apartado 1 del artículo 119 se quedaba sin consecuencias prácticas cuando se producían esos actos o acuerdos especialmente graves. Por ello, a continuación, el precepto añade, esta vez sí, una previsión práctica, puesto que esos actos o acuerdos pueden ser impugnados ante los tribunales de lo contencioso administrativo, otorgando legitimación activa para ello a la Administración del Estado, autonómica y local: «*[...] y podrán ser impugnados directamente por la Administración del Estado, autonómica o local, ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, con petición expresa de suspensión. El Tribunal se pronunciará sobre dicha suspensión en el primer trámite siguiente a la petición de la misma*».

¹⁰³⁴ Vide Dictamen 7/2013, de 11 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, Diario Oficial de Cataluña, de 07 de agosto de 2013.

¹⁰³⁵ Vide Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.789.

La previsión del nuevo apartado 2 del art. 119 LC se remite al art. 67 LBRL en cuanto al procedimiento para la suspensión del acuerdo en cuestión; artículo de la Ley de Bases que prevé que el Delegado del Gobierno- previo requerimiento de anulación realizado dentro de los diez días siguientes a su recepción- podrá suspender el acto o acuerdo de la entidad local que *atente gravemente al interés general de España* y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés. El plazo concedido a la entidad local para la anulación no podrá ser superior a 5 días y, acordada la suspensión del acto, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa en el plazo de diez días desde la suspensión. Este régimen previsto en el art. 67 LBRL supone una excepción anómala¹⁰³⁶ a «*la potestad de las autoridades administrativas y gubernativas del Estado y de las Comunidades Autónomas para suspender los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales, atribuyéndola en exclusiva a los Tribunales*» (STS 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2). El art. 67 LBRL reproduce prácticamente el artículo 155 de la CE: «*Si una Comunidad Autónoma [...] actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general*». En cuanto al requerimiento, se diferencia del establecido en el art. 65 de la Ley de Bases, pues este es de ejercicio obligatorio y se dirige directamente al Presidente de la Corporación, constituyéndose en una «*conditio iuris de la suspensión y de otras medidas que puede adoptar el delegado del Gobierno frente a la actuación local*»¹⁰³⁷.

Sin embargo, hay que entender que la remisión que hace el art. 119.2 LC al art. 67 LBRL es solo a meros efectos procedimentales, pues si la remisión lo fuera en bloque habría que concluir que no estamos ante un nuevo mecanismo en el campo de las impugnaciones de actos y acuerdos de las entidades locales sino ante una concreción

¹⁰³⁶ Vide Alejandro NIETO GARCÍA, «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las entidades locales», *Revista de Administración Pública*, 115, enero-abril 1988, pp.24-25: «*La invocación al "interés general de España" opera como un deus ex machina que justifica la ruptura de la autonomía local y la resurrección de los viejos mecanismos suspensorios de tutela, encomendados ahora exclusivamente al Delegado del Gobierno*».

¹⁰³⁷ Vide Iñigo SANZ RUBIALES, «El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 253, 1992, p.72.

o acotación material de la LBRL¹⁰³⁸ y que, cada vez que la Administración General del Estado hiciera uso de este artículo, la suspensión podría ser controlada judicialmente puesto que se haría por *atentar gravemente al interés general de España*, concepto jurídico indeterminado sometido a dicho control judicial¹⁰³⁹. La remisión lo es, como digo, a efectos meramente procedimentales¹⁰⁴⁰, puesto que se trata de un nuevo mecanismo de intervención sobre la actividad de las entidades locales establecido por la legislación sectorial y no básica y no es preciso que el acto o acuerdo atente gravemente a los intereses generales de España, sino que se trate de actos o acuerdos que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC. Parece que, con esta remisión a un concepto jurídico indeterminado (“*que afecten a la integridad del DPMT o de la servidumbre de protección*”) se deja un margen muy amplio a la Administración del Estado para adoptar la medida o no. PONS CANOVAS entiende que, para concretar el presupuesto de hecho que habilita la aplicación el art. 119.2 LC, se podría recurrir a la definición de «*daños a la ribera del mar y de las rías*» contenida en el art. 2 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, es decir, «*cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquéllos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla*»¹⁰⁴¹. Por su parte MORENO MOLINA afirma que cabe aplicar el art. 119.2 ante «*cualquier menoscabo, degradación, daño o afección negativa al DPMT que tenga su casusa en una resolución administrativa de la entidad local*», incluso cuando

¹⁰³⁸ Vide Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.793.

¹⁰³⁹ Vide Eduardo HINOJOSA MARTÍNEZ, «Las relaciones entre la Administración local y demás administraciones públicas», en Tomás COBO OLVERA (Dir.), *Tratado de Derecho Local*, Aranzadi, 2010, p. 281.

¹⁰⁴⁰ Vide sobre el procedimiento y otras cuestiones de aplicación del art. 119.2 LC, Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Competencias sobre el litoral y relaciones inter-administrativas. Impugnación de acuerdos», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de Costas*, LA LEY, BOSCH, Barcelona, 2015.

¹⁰⁴¹ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015, p. 281.

el acto en cuestión sea completamente legal¹⁰⁴². Igualmente, respecto a la expresión «*infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente Ley*» supone también dejar un amplio margen de maniobra a la Administración del Estado, no tanto si se refiere el acto o acuerdo a las actividades prohibidas del art.25.1 LC¹⁰⁴³, pero sí respecto de las permitidas con carácter ordinario en el apartado 2º del artículo 25 LC. En mi opinión sólo los actos de las entidades locales que sean notoriamente graves para la integridad del DPMT y de la servidumbre de protección pueden ser objeto de este mecanismo cautelar.

Cumple decir que, con posterioridad a la LBRL, varias CCAA introdujeron en su respectiva legislación territorial y urbanística supuestos en los que se regulaba la suspensión (normalmente por el Consejero correspondiente de política territorial) de actos o acuerdos de corporaciones Locales que vulneraran la normativa de ordenación territorial. El TC consideró tales casos inconstitucionales por vulnerar el núcleo de la autonomía municipal diseñado en la LBRL, manifestando que la suspensión gubernativa autonómica era contraria a ese modelo de autonomía municipal elegido por el legislador básico. Así sucedió, por ejemplo, en las SSTC 213/1988 y 259/1988, contra determinados preceptos de la Ley 3/1984, de 9 de enero, del Parlamento de Cataluña, sobre medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña y Decreto 146/1984, de 10 de abril, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dictado en desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero; o en la STC 46/1992 sobre la Ley de Madrid 4/1984, de 10 febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Por tanto, la LRBRL es

¹⁰⁴² Vide Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013, p.815.

¹⁰⁴³ Vide STS de 23 de junio de 2011, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Rec. 3563/2007, LA LEY 111786/2011: «*Por otra parte, la Sentencia de esta Sala de 25 de octubre de 2007 (Casación 3825/2005), dictada a propósito de una suspensión cautelar referida también al municipio de Águilas, declaró que la Administración del Estado tiene plenas atribuciones para defender la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre según lo establecido concordadamente en los artículos 110 c) y 119 de la Ley de Costas y así lo ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo al interpretar en su sentencia de 15 de diciembre de 2005 (Casación 7881/2002) lo establecido en el artículo 119 LC, que habilita expresamente a la Administración del Estado para impugnar los actos y acuerdos que infrinjan lo dispuesto en la propia Ley de Costas o las normas que la desarrollan ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, con petición de suspensión. Entre los preceptos de la citada Ley de Costas su artículo 25.1 a) que prohíbe en la zona de servidumbre de protección las edificaciones destinadas a residencia o habitación y su régimen transitorio*».

una ley básica que vincula a las leyes autonómicas pero no a las estatales, tal y como quedó claro en la STC 240/2006, de 20 de julio, ante un conflicto en defensa de la autonomía local planteado frente a una Ley estatal¹⁰⁴⁴. En este mismo sentido se pronunció la STC 6/2016, de 21 de enero, en relación con el art. 119.2 LC. REBOLLO PUIG considera que no hay duda de la posibilidad de la que dispone el legislador estatal para arbitrar nuevos mecanismos distintos de los previstos en la LRBRL y así, refiriéndose al citado art. 119.2, afirma que es *«un modo audaz de ampliar las posibilidades administrativas (no judiciales) de suspensión de acuerdos locales previstas en la LRBRL por la sibilina vía de decidir de antemano lo que pueden entrar en el artículo 67 de esa ley y así permitir al Delegado del Gobierno suspender los acuerdos locales. En cualquier caso la astucia del legislador sobró porque bastó al TC comprobar que se trataba de una ley estatal para afirmar que no está vinculada por la LRBRL y que, por tanto, puede inventar cauces de suspensión de actos locales sin más condiciones que las que se derivan de la desnuda consagración constitucional de la autonomía local y que se enunciaron en la STC 4/1981»*¹⁰⁴⁵.

Los actos y acuerdos¹⁰⁴⁶ a los que se refiere el art. 119.2 LC son los dictados o ejecutados por órganos colegiados y unipersonales de las entidades locales (sobre todo

¹⁰⁴⁴ Vide STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8: *«[...] de la jurisprudencia examinada no se concluye que la LRBRL constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la LRBRL, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la LRBRL, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE [...]. Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos [...] promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese «contenido mínimo» que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de «los elementos esenciales» o del «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE «son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores» (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el «bloque de la constitucionalidad» ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales [...]. No puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador [...].»*

¹⁰⁴⁵ Vide Manuel REBOLLO PUIG, «Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable», en *Documentación Administrativa*, 6, enero-diciembre de 2019, p. 62.

¹⁰⁴⁶ Vide Ángel Manuel MORENO MOLINA, «Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, La Ley,

Ayuntamientos), pero no a los dictados por órganos dependientes o vinculados a la Administración autonómica que, en realidad, pueden estar afectados por los mismos presupuestos previstos en el citado artículo. Piénsese, por ejemplo, en los planes urbanísticos cuya aprobación definitiva corresponde a la Administración autonómica o en autorizaciones de actuación sobre la servidumbre de protección¹⁰⁴⁷. Podría afirmarse que no existía la necesidad de introducir este mecanismo de suspensión del art.119.2 LC, puesto que ya existían otros¹⁰⁴⁸, como los establecidos en los artículos 112.a) y art.117 en la LC y artículos 130 y siguientes de la LJCA. La necesaria emisión por la Administración General del Estado de informe preceptivo y vinculante durante la tramitación del planeamiento urbanístico y territorial que afecte al litoral supone un mecanismo de control que debería ser efectivo. Y por otro lado, la impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos, con solicitud de medida cautelar de suspensión de los mismos *inaudita parte* (art. 135 LJCA) supone también un medio que debería ser ágil y efectivo. Otra cosa es que por falta material de tiempo o de recursos no sea utilizado por la Abogacía del Estado con mayor frecuencia.

La utilización de estas vías de protección judicial por parte de la Administración del Estado con anterioridad a la introducción del art.119.2 LC ha sido relativamente frecuente, pudiendo considerarse efectivos estos otros mecanismos que ya existían sin necesidad de tener que arbitrar uno más como el previsto como novedad en la ley¹⁰⁴⁹.

Madrid, 2013, p.811, refiriéndose al art. 119.2 LC: «[...] a su través sólo se puede actuar contra auténticos “actos” administrativos, ya sean estos expresos o presuntos, en los que la entidad local adopte decisiones. Esto quiere decir que en principio no puede ser empleado ante el supuesto de “pasividad” o tolerancia de facto de la entidad local frente a una infracción de la ley de costas que se esté cometiendo en el término municipal».

¹⁰⁴⁷ En el debate en Comisión del Proyecto de la LPUSL, el portavoz del Grupo Unión, Progreso y Democracia, Sr. Cantó, afirmó que «Esa facultad de habilitar al delegado del Gobierno para suspender en vía administrativa actos y acuerdos debiera ampliarse a aquellos adoptados por las autonomías que sean contrarios a la ley». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, año 2013, X Legislatura, nº. 258.

¹⁰⁴⁸ Vide Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, año 2013, X Legislatura, nº 258. Intervención de la señora RODRÍGUEZ RAMÍREZ del Grupo Parlamentario Socialista: «[...] ya era posible en nuestra legislación, y sin agotar la vía administrativa, recurrir directamente, como se ha dicho, a la jurisdicción ordinaria para reclamar la suspensión de un acto. Lo digo por el uso maniqueo de la expresión anti-Algarrobo, con la que han bautizado la cláusula de esta ley».

¹⁰⁴⁹ Vide STSJ de Murcia de 21 de mayo de 2005, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Rec. 122/2005, LA LEY 107269/2010: «c) Entrando la Sala sobre la cuestión, es verdad que, según el artículo 119 de la Ley de Costas de 1988, los actos y acuerdos que infrinjan dicha Ley o las normas aprobadas conforme a la misma, pueden ser impugnados directamente por la Administración del Estado, autonómica o local, ante los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos,

Baste observar para ello el contenido del art. 103 LC que permite al órgano competente (que podrá ser tanto la Administración del Estado como de la CA) la paralización de las obras ilegales en curso de ejecución, en el momento de la incoación del expediente sancionador; que, cuando se trate de instalaciones en explotación, puede disponer la suspensión del uso o actividad indebidos, una vez desestimadas, en su caso, las alegaciones pertinentes y, en ambos casos, con precinto de las obras o instalaciones. Además el artículo permite que, a requerimiento de la Administración, las empresas de servicios suspendan el suministro. Es cierto que el citado artículo 103 LC se refiere a “obras ilegales”, concepto un tanto delicado para su aplicación a casos como el de El Algarrobico porque si aquellas se refieren a las llevadas a cabo sin la correspondiente licencia o autorización, no sería de aplicación al caso, puesto que el hotel contaba con la preceptiva licencia municipal. La aplicación del art. 103 LC no ha sido objeto de mucha jurisprudencia para saber si la Administración lo ha empleado con frecuencia o no o si es que lo ha hecho en los casos en los que procedía de forma correcta¹⁰⁵⁰. Pero el mecanismo existe,.

1.9. El interminable caso del Hotel de El Algarrobico.

Es tal la litigiosidad que ha producido la construcción de este hotel mundialmente famoso –por desgracia- que es preciso realizar un análisis de los antecedentes de dicha construcción y de las cuestiones controvertidas que se fueron suscitando y que han sido objeto de numerosos procedimientos judiciales, unos finalizados a esta fecha y otros aun pendientes de resolución.

con petición expresa de suspensión. Y la vía, o quizás una de las vías, para realizar esa impugnación directa, es la prevista en el artículo 44 de la LJCA, que es la que ejercitó inicialmente la Abogacía del Estado si bien, al resultar el requerimiento extemporáneo, utilizó otra vía de impugnación, que ya no es directa, como es la revisión de oficio del Artículo 102 LRJPAC».

¹⁰⁵⁰ Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.277.

En cifras, hay que decir que estamos hablando de la construcción sobre una parcela de 32.660 metros cuadrados de un hotel de cuatro estrellas de 21 plantas, con 411 habitaciones, formando parte de un proyecto mayor que contemplaba la construcción de 7 hoteles más, viviendas y campo de golf en uno de los pocos entornos naturales sin urbanizar que quedan en la costa mediterránea. La edificación realizada se encuentra a menos de 100 metros del DPMT en la fachada litoral de la Playa de El Algarrobico, en el término municipal de Carboneras (Almería).

1.9.1. Antecedentes del caso del Hotel de El Algarrobico.

La previsión contenida en el art. 119.2 de la LC fue defendida por el legislador de 2013, como he dicho, para evitar en el futuro situaciones como la generada por el Hotel situado en la Playa del Algarrobico del término municipal de Carboneras (Almería). Ya hemos visto que no era necesaria esta previsión para la defensa de la integridad del litoral pero, lo cierto es que la suspensión preventiva regulada en dicho artículo ya ha adoptado comúnmente el nombre de clausula anti-Algarrobico en referencia al polémico Hotel.

La Playa del Algarrobico se sitúa al norte del núcleo del municipio de Carboneras (Almería) y dentro del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar. Se trata de un lugar de extraordinaria belleza paisajística que ha sido escenario de rodajes de películas de cine, como la superproducción "Lawrence de Arabia" de David Lean en el año 1962. En esta película aparece la Playa y la desembocadura del Rio Alías sobre las que se construyó una réplica de la ciudad jordana de Áqaba a principios del siglo XX:



Rodaje de la película Lawrence de Arabia y, al fondo, la Playa del Algarrobico (1962).
Fuente: <https://www.cabogataalmeria.com>



Imagen actual de la Playa del Algarrobico.
Fuente: <https://www.cabogataalmeria.com>

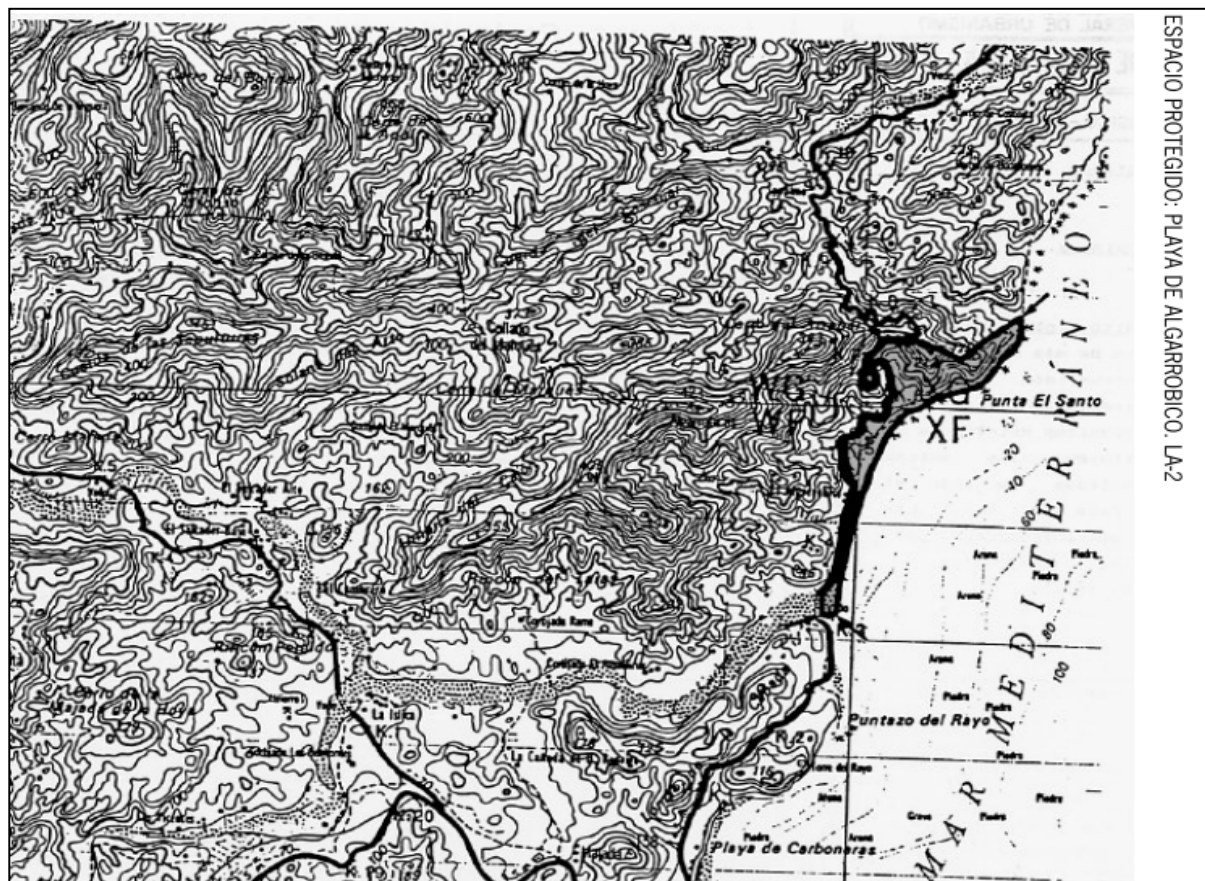


Imagen desde el aire donde se puede apreciar el enorme impacto visual y paisajístico del Hotel.
Fuente: <https://panoramicasaereas.es>

El Defensor del Pueblo Andaluz, en nota de prensa de esa institución de 4 de abril 2014 denominada “*El Algarrobico: un ejemplo de desarrollo urbanístico no sostenible en pleno Parque Natural del Cabo de Gata y Níjar*”, dijo que: «*De estos modelos de planeamiento urbanístico tenemos innumerables ejemplos en nuestra Comunidad Autónoma, y que ahora son unánimemente criticados por la sociedad civil y los poderes públicos pero que, sin embargo, en la mayoría de los casos, fueron aprobados con todos los requisitos legales por los propios Ayuntamientos y los órganos competentes de la Junta de Andalucía. Ello por cuanto el propio procedimiento de aprobación del planeamiento general de la ordenación urbanística, ya fuera establecido a través de las NNSS o PGOU, exigía esa preceptiva tramitación. Esta realidad, perfectamente verificada, debe hacer reflexionar, seriamente, a nuestros poderes públicos sobre la necesidad de evitar en un futuro que se vuelva a incurrir, en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, en los errores que se han cometido y las gravísimas consecuencias que, derivadas de ellos, tienen, y tendrán, durante muchos años en el deterioro de nuestro territorio e, inevitablemente, en la garantía y protección de ese derecho de la ciudadanía, presente y futuro, reconocido constitucional y estatutariamente a disfrutar de un medio ambiente adecuado*».

Conviene precisar, a continuación, los antecedentes de este caso para poder explicar su situación jurídica pasada y actual, pues se trata del mayor escándalo urbanístico de todo el litoral español y, para muchos, el símbolo de la destrucción de la costa en España que ha dado lugar hasta la redacción de tesis doctorales en Derecho y Arquitectura.

- En el año 1985 el Ayuntamiento de Carboneras y la Junta de Andalucía inician la programación de una actuación urbanística dentro del llamado Plan Para el Desarrollo Turístico del Litoral Andaluz en el que se contemplaba en la Playa de El Algarrobico un camping de cierta entidad con el que se pretendía acabar con las actividades de acampada ilegal que se producían de forma constante en ese entorno.
- Por Resolución de 25 de abril de 1987 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se aprobó el Plan Especial de Protección del Medio Físico y *Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Almería* que recogía la Playa de El Algarrobico como Espacio Protegido LA-2 por no haberse visto «*afectada por presiones especulativas*» y ser «*un ejemplo casi excepcional de conservación del litoral levantino almeriense, cuyas cualidades paisajísticas son muy altas*». En la norma 21 del Plan (“Protección del Litoral”) ya se decía que el planeamiento urbanístico «*deberá delimitar una franja de protección de la anchura que, en cada caso, resulte necesario y, en ningún caso, inferior a 50 metros*» y que, «*en la franja de protección delimitada con arreglo a lo dispuesto en el párrafo anterior sólo serán admisibles las instalaciones cuya utilización esté directamente vinculada al mar, así como las infraestructuras marítimo-terrestres. En ningún caso se autorizarán dentro de las mismas construcciones residenciales [...]*».



ESPAICIO PROTEGIDO: PLAYA DE ALGARROBO. LA-2

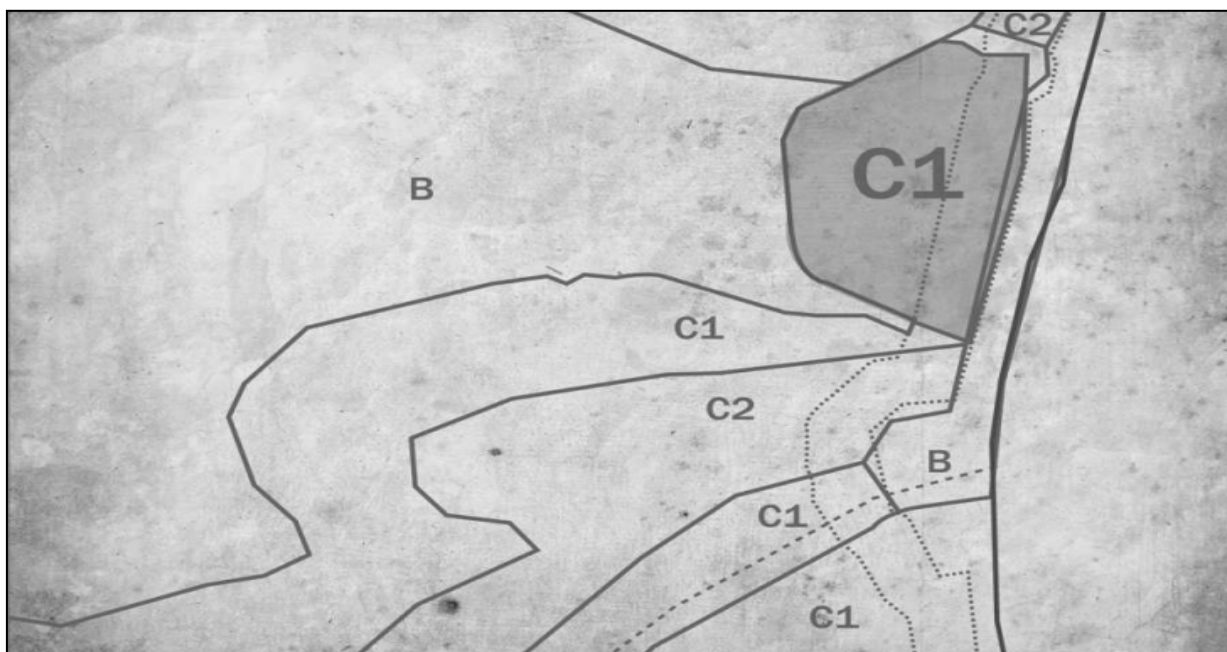
Anexo del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Almería.

- El 14 de julio de 1987 se aprueban por la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería las primeras Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Carboneras, en las que se clasifican los terrenos de El Algarrobo como suelo urbanizable con un plazo de 6 años para la ejecución del Sector R-5, es decir, hasta el año 1999. En el Boletín Oficial de Almería de 4 de agosto de 1987 se publican las citadas NNSS.
- El Plan Parcial de Ordenación Urbana del Sector R-5 se aprueba inicialmente el 29 de diciembre de 1987.
- El 26 de enero de 1988 se publica en el BOJA el Decreto 314/1987, de 23 de diciembre, de la declaración del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (con entrada en vigor el día 27 de enero de 1988). En este Decreto no se incluye el paraje de El Algarrobo dentro del Parque, teniendo los terrenos la consideración de zona

- Las nuevas Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Carboneras se aprueban por acuerdos de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Almería de 28 de enero de 1988 y de 10 de marzo del mismo año. En ellas se recogía y mantenía la vigencia del Plan Parcial del Sector R-5, conocido comúnmente como el Algarrobico (BOP de 4 de agosto de 1988). Estas Normas fueron informadas por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente el 15 de febrero de 1988 con una anchura de servidumbre de 100 metros a partir de la zona marítimo-terrestre.
- El 26 de mayo de 1988 se produce la aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector por la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería en el que se establece una servidumbre de protección de 50 metros en el sector.
- El 15 de julio de 1988 se produce la aprobación inicial del Proyecto de Urbanización del Sector, por parte de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Almería.
- El 29 de julio de 1988 se publica la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Como sabemos, con arreglo a su Disposición Final Tercera, entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOE, esto es, el día 29 de julio de 1988 (BOE núm. 181, de dicha fecha). La Disposición Transitoria Tercera, apartado 2 de la LC dispone que en los terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley, estuvieran clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido, aplicándose las siguientes reglas: *«a) Si no cuentan con Plan parcial aprobado definitivamente, dicho Plan deberá respetar íntegramente y en los términos del apartado anterior las disposiciones de esta Ley, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. b) Si cuentan con Plan parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del Plan respectivo, con sujeción a lo previsto en el apartado siguiente para el suelo urbano. No obstante, los Planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los Planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a*

efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva».

- La aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería de 4 de agosto de 1988. Esta circunstancia resulta relevante, como se verá, puesto que, a tenor de lo dispuesto en el art. 70.2 de la Reguladora de las Bases del Régimen Local, los acuerdos que adopten las Corporaciones Locales *«no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2».*
- El 23 de agosto de 1989 se publica la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía en la que se establecen medidas adicionales para su protección, Ley que ratifica la declaración de Parque Natural, con el mismo ámbito que el del Decreto 314/1987.
- El 10 de junio de 1992 se aprueba el Avance de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Carboneras, cambiando el nombre del sector de R-5 a S-T1, manteniendo sus características.
- El 22 de diciembre de 1994 se publica en el BOJA el Decreto 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar (PORN). El PORN modifica los límites del Parque Natural que se habían fijado por Decreto 314/1987, de 23 de diciembre, e incluye dentro de su ámbito el Sector ST-1 de la Playa de El Algarrobico y, por tanto, suelo no urbanizable. No tiene en cuenta para ello la clasificación del suelo prevista en las NNSS, ni la aprobación del Plan Parcial del Sector. La cartografía (los planos) engloba el Sector en el que estaba prevista la construcción del hotel en la Subzona C1 (Área Natural de interés general) clasificado como no urbanizable, pero no hace lo mismo el texto del Plan.



Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar de 1994.

- El 29 de Marzo de 1995 se publica en el BOE la Orden de 13 de marzo de 1995 sobre Resolución de solicitudes de proyectos, acogidos a la Ley 50/1985, sobre incentivos regionales correspondientes a 120 expedientes, entre los que se encontraba el correspondiente a una ayuda a Parque Club Algarrobo SL por importe de 76.743.900 pesetas (461.240,13 €) para una inversión industrial de 426.355.000 pesetas a ejecutar en el paraje de El Algarrobo, protegido desde un año antes, 1994, al entrar a formar parte del Parque Natural. Curiosamente, aún no estaba constituida la citada sociedad beneficiaria Parque Club El Algarrobo, S.L. que lo hace varios meses después.

Zona de Promoción de Andalucía				
Atmería				
AL/265/P08	Unión de Agricultores, Sociedad Anónima. El Ejido	154.882.000	15.488.200	48
AL/266/P08	De Rutter Research España, Sociedad Limitada. El Ejido	108.888.000	30.488.640	12
AL/267/P08	Villa Margarita, Sociedad Limitada. Fondón	200.783.000	36.140.940	12
AL/268/P08	Cadena Hotelera H-21, Sociedad Anónima. Mojácar	360.300.000	64.854.000	21
AL/269/P08	Flores Euromar, Sociedad Limitada. El Ejido	90.934.000	19.096.140	8
AL/270/P08	Parque Club El Algarrobo, Sociedad Limitada. Carboneras	426.355.000	76.743.900	13

BOE de 29 de marzo de 1995, p.9768.

- El 17 de octubre de 1995 se constituye ante Notario la sociedad Parque Club El Algarrobo, S.L. en la que la Junta de Andalucía, a través de la sociedad pública

Iniciativas Económicas de Almería, S.C.R.¹⁰⁵¹, era propietaria del 33 % de las participaciones. Parque Club El Algarrobico, S.L. será posteriormente una de las mercantiles vendedoras de los terrenos a la promotora del Hotel.

- El 3 de mayo de 1996 se produce la Aprobación Inicial del Proyecto de Bases y Estatutos del Sector ST-1 por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Almería. La Aprobación Definitiva se produce el 21 de marzo de 1997 (BOP de 15 de abril de 1997).
- El 4 de abril de 1997 la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía comunica a Parque Club Algarrobico, S.L. (anterior propietaria de los terrenos) que estos se encuentran en Suelo Calificado Urbanísticamente, sin que esa Administración Ambiental tenga competencias en razón de su inclusión dentro del ámbito del Parque Natural.
- El 12 de junio de 1997 se constituye la Junta de Compensación del Sector mediante escritura de 12 de junio de 1997. Todavía seguía identificándose el Sector como R-5.
- El 29 de octubre de 1997 la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Almería aprueba definitivamente el Proyecto de Urbanización del Sector ST-1 (B.O.P. de 17 de noviembre de 1997, nº 221), tras inactividad *municipal*¹⁰⁵².
- En diciembre de 1997 la Junta de Andalucía modifica la planimetría del PORN a través de una corrección de errores¹⁰⁵³ y el sector del Algarrobico pasa a ser considerado como Área urbanizable (Subzona D.2). El art. 238 disponía que se consideran como áreas urbanizables *«aquellos espacios que, clasificados por el*

¹⁰⁵¹ Vide artículo publicado en <https://www.noticiasdealmeria.com> el 10 de septiembre de 2014 (consultada el 28-4-2020): *«La Junta poseía en 'Iniciativas' el 23,6% de las acciones. Estas acciones fueron suscritas a través de la 'Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía' (SO-PREA), 100% pública –perteneía al Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), hoy denominado Agencia IDEA (Agencia de la Innovación y el Desarrollo de Andalucía)».*

¹⁰⁵² Por resolución de 21 de marzo de 1997 la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo se acordó la aprobación definitiva del proyecto de Urbanización en fecha 29 de octubre de 1997.

¹⁰⁵³ Vide STS de 20 de noviembre de 2017, Rec. 2984/2016, Id Cendoj: 28079130052017100425, F.J. 10: *«En efecto, tal y como hemos resuelto de forma definitiva, la zonificación del sector ST-1 y ST-2 no es nueva, es la misma que tenían en el PORN de 1994, sin conceder valor jurídico alguno a la modificación de la planimetría del PORN de 1994 que hizo la Junta de Andalucía por la vía de hecho en lo referente al sector ST-1, El Algarrobico».*

planeamiento municipal vigente como tales, no presentan contradicción alguna con los objetivos de conservación del Parque Natural; esto es, no afecten al patrimonio cultural del Parque Natural o prevean usos que se consideren incompatibles, como los industriales. Estas Áreas se localizan actualmente junto a los núcleos de población de San José, el Pozo de los Frailes, Rodalquilar, las Negras y Agua Amarga». El paraje de El Algarrobico no se encontraba en esa relación de núcleos junto a los cuales se localizan las áreas consideradas como suelo urbanizable.



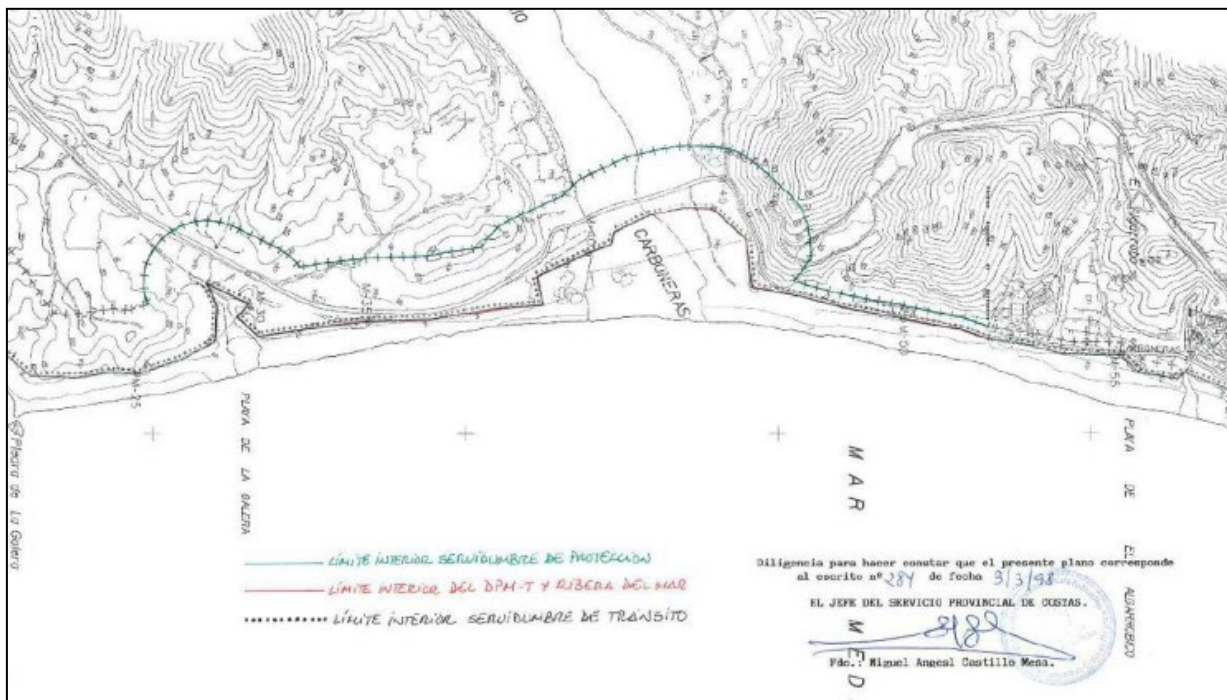
Plano modificado mediante "corrección de errores".

- Por resoluciones de 28 de enero y 10 de marzo de 1998 se produce la Aprobación Definitiva de la Revisión de las NNSS de Carboneras, iniciada en 1992, con informe favorable de la Dirección General de Costas en relación al cumplimiento de la Legislación de Costas.

<p style="text-align: center;">AYUNTAMIENTO DE CARBONERAS</p> <p style="text-align: center;">REVISION DE NORMAS SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO DE AMBITO MUNICIPAL DE CARBONERAS (RP-91b)</p> <p style="text-align: center;">NORMAS URBANISTICAS</p> <p style="text-align: center;">INGENIERIA Y CENTRO DE CALCULO, S.A. ICC. Oficina: C/ Jose Morales Abad, s/n Tlf. 21 99 00 Fax 21 99 41 Almería</p>	<p style="text-align: right;">SECTOR S-T1</p> <p>SITUACION: Al Norte del núcleo de Carboneras, a levante de la carretera de Carboneras a Mojacar, lindando por el Sur con el Sector de Suelo Urbanizable S-T2. Se corresponde con el Sector R-5 (EL ALGARROBICO) de las Normas que se revisan.</p> <p>OBJETIVOS: Absorber la demanda de suelo para usos turísticos.</p> <p>1.- SUPERFICIES</p> <p>SUPERFICIE TOTAL DEL SECTOR 162.000 M2</p> <p>RESERVA PARA DOTACIONES</p> <p>SE ESTARÁ A LO DISPUESTO EN EL PLAN PARCIAL DEL SECTOR R-5 EL ALGARROBICO APROBADO DEFINITIVAMENTE POR LA COMISION PROVINCIAL DE URBANISMO CON FECHA DE MAYO DE 1.988. (* El Plan propondrá el uso concreto de esta reserva.</p> <p>2.- CONDICIONES GENERALES</p> <p>EDIFICABILIDAD GLOBAL 0,50 M2/M2 USO GLOBAL Residencial, terciario compatible con el destino turístico: hotelero, comercial, recreativo, servicios. NUMERO MAXIMO DE VIVIENDAS 250 viv. SISTEMA DE ACTUACION Compensación.</p> <p>3.- OTRAS CONDICIONES</p> <p>Se estará a las condiciones y plazos establecidos en el Plan Parcial del Sector R-5 EL ALGARROBICO aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo con fecha 26 de Mayo de 1.988.</p>
--	--

Fuente: <http://www.dipalme.org/>

- El 3 de marzo de 1998, el Servicio Provincial de Costas en Almería informa como Límite Interior de la Servidumbre de Protección en el Sector S-T1 con una anchura de 20 metros desde el Dominio Público Marítimo-Terrestre y de 100 metros para los sectores ST-2 Y ST-3.



Certificado de 3 de marzo de 1998 del Servicio Provincial de Costas en Almería sobre Límite Interior de la Servidumbre de Protección. Fuente: <http://hotelalgarrobico.com/>

- El 16 de marzo de 1998 la Junta de Andalucía autoriza el uso de la zona de servidumbre, de 20 metros de ancho, para la construcción de un futuro Camping (denominado Mar Divina) de 1ª categoría en Suelo Urbanizable a los anteriores propietarios.
- El 30 de junio de 1999 se otorgó escritura ante el notario de Madrid D. Carlos Ruiz-Rivas Hernando, en la que la empresa Azata S.A. (posteriormente Azata, S.L.) adquirió las siguientes fincas: de la entidad Rio Alias S.A. las fincas nº 7.596 (inscripción 1ª del folio 91), 4.804 (inscripción 2ª folio 90) y 4.802 (inscripción 2ª folio 55), todas ellas del libro 81 de Carboneras del Registro de la Propiedad de Vera. De la entidad Parque Club El Algarrobico S.L. adquirió las fincas 4.803 (inscripción 3ª del folio 57, libro 81 de Carboneras) y 7905 (inscripción 1ª del folio 184, libro 83 de Carboneras), ambas también del Registro de la Propiedad de Vera. La Cláusula Quinta del contrato disponía que «Las partes vendedoras hacen constar que las fincas objeto de esta escritura no están enclavadas dentro del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, no existiendo limitación urbanística alguna que impida el desarrollo de las Normas Subsidiarias del Planeamiento de

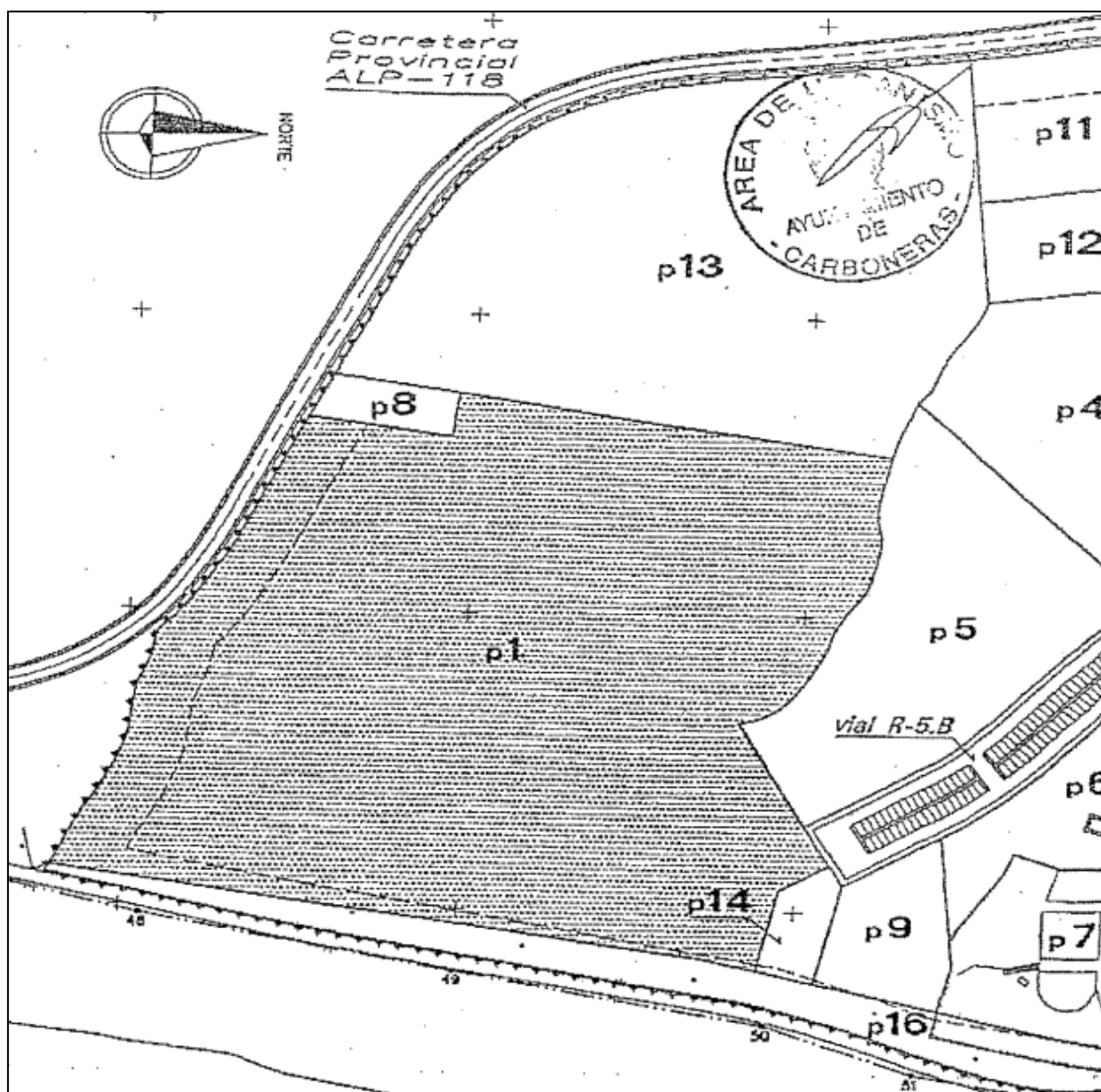
Carboneras y del Plan Parcial que lo ordena». La compraventa fue inscrita en el Registro de la Propiedad de Vera en fecha de 23 de agosto de 1994.

- El 29 de enero de 2001 se produce la Aprobación Inicial del Proyecto de Compensación del Sector ST-1, por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Carboneras.
- El 10 de julio de 2001 el Ayuntamiento de Carboneras acuerda la Aprobación Definitiva del Proyecto de Compensación del Sector ST-1. El expediente se tramitó con los informes favorables y preceptivos de Turismo, Sanidad y Medio Ambiente.

Las fincas número 7.596, 4.804, 4.802, 4.803 y 7905, junto con otras, fueron aportadas al Proyecto de Compensación del Sector ST-1, dando lugar, por subrogación real, a una única finca registral: la número 8.943. En el Proyecto se contemplaba la Parcela 1 con las siguientes características:

SUPERFICIES DE SUELO		
PARCELA (m2)	OCUPACIÓN MÁX. (%)	OCUPACIÓN MÁX. (m2)
32.660	40	13.064
SUPERFICIE DE TECHO EDIFICABLE NETO		
m2/m2		m2
0.76546		25.000
USO	ORDENANZA	Nº MÁX. VIVIENDAS
HOTELERO	I	0


Fuente: Dirección General de Costas



Plano correspondiente al Proyecto de Compensación. Parcela 1 donde se construyó el Hotel.

- Con fecha 23 de octubre de 2001, Azata S.A. transmitió a Azata del Sol S.L. el pleno dominio de la finca registral número 8.943 en concepto de aportación no dineraria y en contraprestación de 136.000 participaciones societarias de esta última.
- El 13 de enero de 2003 se concede por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Carboneras la preceptiva Licencia Municipal de Obras al Hotel de 4 Estrellas promovido por Azata del Sol, S.L. en la Parcela 1 del Sector ST-1 "El

Algarrobico", sin que la misma fuera impugnada por la Junta de Andalucía ni por la Administración del Estado .



Exp. Nº 27/02-2002

**Ayuntamiento de
Carboneras**

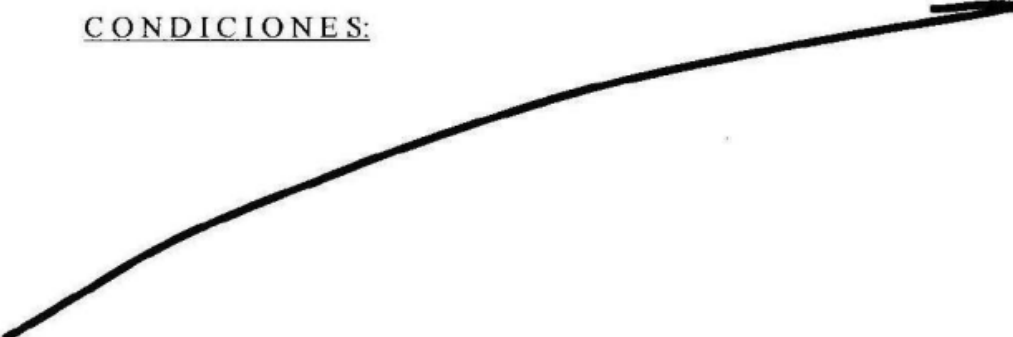
LICENCIA MUNICIPAL DE OBRAS

La **COMISION DE GOBIERNO** de este Ayuntamiento, en sesión celebrada el día **13 de Enero** de **2003** y a la vista de la correspondiente solicitud por Vd. presentada, se adoptó el acuerdo de concederle la preceptiva **LICENCIA MUNICIPAL** para llevar a cabo las siguientes obras:

HOTEL DE 4 ESTRELLAS	en
Sector S-TI (Antes R-5) Parcela P-I	

Deberá de guardar, entre otras, las condiciones estipuladas en el anexo que se adjunta a esta licencia, y las siguientes:

CONDICIONES:



Carboneras a 10 de Marzo de 2003
EL CONCEJAL DELEGADO DE URBANISMO

Fuente: <http://hotelalgarrobico.com/>

- Por Resolución de la Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía de 15 de enero de 2003 se inscribe el Hotel de 4 estrellas en el Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas.

- El 5 de febrero de 2003 el Servicio Andaluz de Salud de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, otorga la Calificación favorable de Sanidad al Proyecto.
- El 3 de marzo de 2003 la Comisión del Ayuntamiento de Carboneras concede Licencia de Actividad de Hotel de 4 estrellas, una vez tramitado el Estudio de Detalle (10 de diciembre de 2002) para su declaración como Edificio Singular. En abril de 2003 se inician las obras de construcción del Hotel
- En enero de 2004 se aprueba por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Cabo de Gata – Níjar en el que se establece la necesidad de ampliar la oferta turística, con servicios de hostelería de mayor calidad y valor añadido, aumentando y normalizando la oferta hotelera y complementaria dentro del Parque Natural.
- El 8 de noviembre de 2005 se dicta la Orden Ministerial por la que se aprueba el "Deslinde del dominio público marítimo-terrestre en el tramo de costa comprendido entre el extremo norte de la playa del Lancón, en el núcleo de Carboneras, y el límite común de los términos municipales de Carboneras y Mojácar, termino municipal de Carboneras (Almería)". La Orden Ministerial, en lo referido a la extensión de la servidumbre de protección entre los vértices 48 a 58 pone de manifiesto que durante la tramitación del expediente se había apreciado que la servidumbre entre los vértices en cuestión, inicialmente fijada en 20 metros, era incorrecta, según ordenaba la Disposición Transitoria Octava del Reglamento de la ley de Costas, por lo que se amplió de 20 a 100 metros confiriéndose traslado a las partes en relación a dicha modificación.
- En fecha 9 de junio de 2005 la *Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense* presentó ante el Ayuntamiento de Carboneras solicitud para que acordase la revisión de oficio del acuerdo de la Comisión de Gobierno adoptado en la sesión de 13 de enero de 2003, mediante el que se otorgó licencia de obras para la construcción "Hotel Azata del Sol", en el paraje denominado "El Algarrobico". La desestimación de dicha solicitud dio lugar al recurso contencioso administrativo nº 475/2005 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Almería.

- En fecha 13 de julio de 2005 la *Federación Provincial de Ecologistas en Acción Almería*, igualmente, solicitó del Ayuntamiento de Carboneras la revisión del citado acuerdo de la Comisión de Gobierno que otorgó la mentada licencia de obras. La desestimación de dicha solicitud dio lugar al RCA número 73/06 del JCA nº 1 de Almería.
- La Delegación Provincial de Almería de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía el 29 de julio de 2005 solicitó del Ayuntamiento de Carboneras la revisión de oficio del mismo acuerdo de la Comisión de Gobierno de 13 de enero de 2003 de concesión de licencia. Por Resolución del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Carboneras de fecha 26 de octubre de 2006 se desestimó la solicitud y ello dio lugar al RCA nº 228/06 del JCA nº 2 de Almería, interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía.
- Mediante Auto de fecha 21 de febrero de 2006, el JCA nº 2 de Almería acordó la suspensión de las obras que se ejecutaban para la construcción del "Hotel Azata del Sol", en la playa denominada de "El Algarrobico", de Carboneras, autorizadas por la licencia municipal de obras concedida por la Comisión de Gobierno del Ilmo. Ayuntamiento de Carboneras en la sesión celebrada el día 13 de enero de 2003. Las obras del Hotel, en ese momento, se encontraban ejecutadas al 94,50 % y con una inversión realizada para la construcción de 27.421.531 euros, según señaló la propia promotora.
- Mediante Acta de Protocolización de la certificación municipal relativa a la aprobación del Proyecto de Compensación, formalizada ante el Notario de Carboneras, de 26 de septiembre de 2006, con el nº 986 de su protocolo, se inscribió en el Registro de la Propiedad el Proyecto de Compensación. En el mismo, la servidumbre de protección se fija en 20 metros, de acuerdo con certificación del Jefe Provincial del Servicio de Costas, de 29 de noviembre de 2001.
- Mediante Resolución de 26 de septiembre de 2006, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía acordó ejercitar respecto de las fincas en cuestión el derecho de retracto previsto en el artículo 24 de la Ley andaluza 2/1989. El retracto se justificaba en la protección de los valores medioambientales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar dentro de cuyos límites se ubicaban los terrenos vendidos por virtud de la ampliación operada por el Anexo 3 del Decreto

andaluz 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos naturales y el Plan Rector de Uso Gestión del Parque Natural Cabo de Gata- Níjar. Esta resolución de ejercicio del derecho de retracto fue impugnada, tanto por el Ayuntamiento de Carboneras (RCA 2092/2006), como por Azata del Sol, S.L. (RCA 2016/2006).

- El 5 de febrero de 2008 se dicta el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar (PORN) y se precisan los límites del citado Parque Natural. En dicho documento se procedió a calificar la zona de El Algarrobico como Zona C3, definida como «núcleos habitados pre-existentes y otras zonas transformadas», respecto de las cuales el art. 5.4.3.3.c) establecía que tal zonificación era compatible con «c) *Las nuevas edificaciones y la rehabilitación de las existentes para el desarrollo de actividades ligadas al turismo en el medio rural y a actividades de carácter artesanal declaradas de interés público, salvo en las zonas alteradas por la explotación minera y otras zonas degradadas*». El citado Decreto fue recurrido por la asociación ecologista Greenpeace y suspendido cautelarmente por ATSJA, sede de Granada de 10 de marzo de 2009, PMC 1311.9/2008 y, posteriormente, revocado en cuanto a sus disposiciones relativas al sector de El Algarrobico por STSJA, sede Granada, de 11 de junio de 2012, como veremos más adelante.
- Por Resolución de 22 de noviembre de 2011¹⁰⁵⁴ de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar se publica el *Protocolo general con la Junta de Andalucía, para la recuperación de la playa de El Algarrobico, en el término municipal de Carboneras, Almería* con el objetivo de «establecer un marco estable de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Junta de Andalucía, con la finalidad de garantizar la actuación coordinada de ambas administraciones en orden a la demolición del edificio destinado a hotel situado en la playa de El Algarrobico, en el término municipal de Carboneras, en el seno del Parque Natural Marítimo-Terrestre Cabo de Gata-Níjar, así como a la posterior restauración ambiental de la zona». Ambas Administraciones se

¹⁰⁵⁴ Vide Resolución de 22 de noviembre de 2011, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por la que se publica el Protocolo general con la Junta de Andalucía, para la recuperación de la playa de El Algarrobico, en el término municipal de Carboneras, Almería (BOE de 6 de diciembre de 2011, nº 293).

comprometían a abordar la financiación de la demolición de la edificación¹⁰⁵⁵ (la Administración del Estado) y del desescombro y correcta gestión de los residuos de la demolición (la Junta), de acuerdo con un plan conjunto, y manifestaban su interés en la restauración del espacio litoral sobre el que se sitúa el edificio, «*devolviéndole las características naturales originarias, promoviendo el desarrollo sostenible de la zona que compatibilice la conservación y protección del medio natural, incluida una adecuada ordenación costera que asegure la integridad y los valores ecológicos del dominio público y sus zonas adyacentes*».

- Desde este último hito temporal nada ha cambiado físicamente en la Playa del Algarrobico aunque sí se han producido numerosos cambios desde el punto de vista de concienciación social y, por supuesto, legislativos, como hemos visto.
- Hasta aquí los antecedentes principales del asunto, descritos para poner orden y poder sistematizar y comprender la batalla judicial que a lo largo de todos estos años, y aun hoy, viene sucediéndose entre las distintas Administraciones, entidades ecologistas y la propietaria del Hotel.
- He dividido en seis frentes judiciales los habidos en este asunto, todos ellos relacionados entre sí, pasando a desarrollarlos a continuación: (i) la licencia de obras del Hotel; (ii) el deslinde de DPMT; (iii) la expropiación fallida; (iv) el derecho de retracto; (v) el carácter de suelo no urbanizable de El Algarrobico por el PORN del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y, por ultimo (vi) la posible responsabilidad patrimonial de la Administración.

1.9.2. La licencia de obras del Hotel.

Como ya he dejado dicho anteriormente, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Carboneras aprobó el 10 de diciembre de 2002 el Estudio de Detalle y el 13

¹⁰⁵⁵ Vide N'UNDO y Greenpeace, *La oportunidad bajo los escombros. Análisis ambiental y socioeconómico de la recuperación de la playa del Algarrobico*. <http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/ResumeEl-Algarrobico-la-oportunidad-bajo-los-escombros/> (consultada 16-4-2020). Según este Informe el coste del derribo ascendería a 7.320.646 euros mientras que el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente Arias Cañete manifestó que costaría algo menos, 7.175.000 euros (https://www.larazon.es/historico/8280-el-gobierno-cifra-en-7-1-millones-el-coste-por-demoler-el-algarrobico-SLLA_RAZON_492519/).

de enero de 2003 otorgó la licencia municipal de obras. El 19 de marzo de 2003 otorgó licencia municipal de actividad y en mayo de ese año se otorgó la oportuna calificación ambiental por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Ninguna de estas licencias y autorizaciones fueron impugnadas en su momento por la Junta de Andalucía, ni por la Administración del Estado o por particulares o asociaciones ecologistas o de otro tipo.

Desde el año 2003 en que comenzaron las obras del Hotel y hasta el año 2005 en que se solicitó la revisión de oficio de la licencia de obras, nadie hizo nada. Esta circunstancia hay que resaltarla con mayúsculas puesto que se ha pretendido hacer creer que no existían instrumentos adecuados o suficientes para evitar la construcción y ello no es así. Lo que ha habido ha sido dejación de funciones en las administraciones afectadas, cuando no favorecimiento a la construcción como veremos más adelante. Esta pasividad o falta de actuación dio lugar a que, cuando finalmente se actuó, la edificación estaba finalizada en un 94,5 %. Es decir, que cuando la evidencia del impacto paisajístico fue más que notoria y el deslinde de DPMT estaba a punto de aprobarse es cuando la movilización social propició el inicio de actuaciones judiciales concretas. Así, las solicitudes de revisión de oficio de la licencia ante el Ayuntamiento de Carboneras por parte de la *Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense* y la *Federación Provincial de Ecologistas en Acción-Almería* en junio y julio de 2005 son las primeras actuaciones administrativas que dan lugar con posterioridad al inicio de distintas controversias judiciales. La revisión solicitada se hacía en base al art. 102 de la Ley 30/1992, al entender que concurría el supuesto de nulidad de pleno derecho del art. 62.1. f) de la misma Ley.

Las desestimaciones por silencio de las solicitudes de revisión de oficio presentadas por la *Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense* y por la *Federación Provincial de Ecologistas en Acción Almería*, dieron lugar a los Recursos nº 475/2005 del JCA nº 2 de Almería y RCA número 73/06 del JCA nº 1 de Almería. Estos recursos, junto con el RCA nº 228/06 del JCA nº 2 de Almería, interpuesto por la Junta de Andalucía frente a la Resolución del Ayuntamiento de Carboneras de 26 de octubre de 2006 que desestimó la solicitud de revisión, fueron acumulados.

El primer hito procesal debemos fijarlo en el Auto del JCA de Almería nº 2 de 21 de febrero de 2006 dictado por el Juez D. Jesús Rivera dentro de la Pieza Separada

18.1/2006 instada por la Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense. Por providencia de fecha 26 de enero de 2006 el Juzgado acordó la incoación de la medida cautelar de suspensión de la paralización de las obras en curso en el Hotel Azata del Sol y en el Sector S.T1, así como la suspensión de la tramitación del nuevo PORN del Parque Natural de Cabo de Gata Níjar. El Auto en cuestión resolvió finalmente que la suspensión del expediente de aprobación del PORN era improcedente por no ser competente el Juzgado sino el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía¹⁰⁵⁶, pero que sí procedía la paralización de las obras por invasión de la zona de servidumbre de protección establecida en el art. 23.1 de la LC: *«ha de reputarse prevalente el interés general insito en el respeto a lo dispuesto en la Ley de Costas sobre la servidumbre legal de protección, que, en el caso enjuiciado, recae, como se ha dejado expuesto, sobre una zona de cien metros, invadida totalmente por la construcción del complejo hotelero en la playa de "El Algarrobico"»*.

Para ello el Juez argumenta que *«atendida la fecha de publicación de la aprobación del susodicho Plan Parcial, 4 de agosto de 1.988, le resultaba de aplicación el régimen jurídico instaurado por la Ley de Costas, y ello abstracción hecha de que la aprobación del mismo hubiese tenido lugar con anterioridad, pues el Plan Parcial, como instrumento urbanístico que es despliega sus efectos a partir de la publicación, ex artículo 70.2 de la Ley 17/1985, en el Boletín Oficial de la Provincia de su texto completo»* y que *«si partimos de que el Plan Parcial sería válido desde su aprobación (26 de mayo de 1988, fecha del acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo), mas no eficaz ex artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, tanto en su redacción primitiva como en la nacida de la reforma operada por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, dado que tal aprobación no se publicó en el BOP hasta el 4 de agosto de 1988, es claro que el Plan Parcial debió respetar íntegramente las disposiciones de la Ley de Costas (señaladamente, los artículos 23 y 25)»*. Además,

¹⁰⁵⁶ Vide Auto JCA nº 2 de Almería de 21 de febrero de 2006, F.J. Tercero: *«[...] ha de anticiparse la improcedencia de la solicitud de suspensión del expediente de aprobación del nuevo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, por dos evidentes razones: la primera, porque, siendo la aprobación del dicho PORN, una disposición general (se materializa por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía), el conocimiento de los recursos e impugnaciones contra los actos administrativos que, de acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley Jurisdiccional, fuesen pertinentes, quedaría sustraído a la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que, ex artículo 10.1 b) de la mencionada Ley, vendría atribuida a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia»*.

el Auto argumenta que «*en cualquier caso, y aún admitiendo la clasificación de urbanizable del suelo sobre que se desarrollan las obras del cuestionado hotel de conformidad con las NN. SS. de Carboneras aprobadas definitivamente el 28 de enero de 1988-, el apartado 2 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas constreñirá a la revisión del censurado Plan Parcial, por cuanto tanto su aprobación definitiva, en 26 de mayo de 1988, como su publicación, 4 de agosto de 1988, fueron posteriores al 1 de enero de 1988*». Es decir, el Juzgado concluye que el Plan Parcial tenía que haberse revisado para adaptarlo a la LC y, así, cautelarmente, suspende las obras pues, «*ante el progreso de las obras de construcción, sería más gravoso para el erario público el montante indemnizatorio ante una eventual estimación del recurso que compeliere a la Administración a una expropiación y ulterior demolición de lo construido, dada la imprescriptibilidad de la servidumbre de protección (artículo 21.1, Inciso último, de la Ley de Costas)*». Respecto del fondo del asunto, el JCA nº 2 de Almería, mediante Sentencia 268/08 de 5 de septiembre de 2008, recaída en los autos acumulados, estima los recursos y ordena al Ayuntamiento de Carboneras que proceda a la revisión de oficio de la licencia como acto nulo de pleno derecho. Considera la sentencia que al Plan Parcial le resultaba de aplicación la Disposición Transitoria Tercera.2 b) de la LC y, por tanto, tendría que haberse revisado para adatarlo a una anchura de la servidumbre de protección de 100 metros. La sentencia se apoya, como es lógico, en la reciente en ese momento Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de enero de 2008 a la que más adelante me refiero y que ya había recaído en relación con la OM de aprobación del deslinde del DPMT; sentencia que había ratificado, igualmente, la servidumbre de protección de 100 metros por parecidos motivos a los argumentados.

Medioambientalmente hablando, la SJCA nº 2 de Almería de 5 de septiembre de 2008 considera que el Hotel se ubica de «*forma clamorosa*» en «*espacio protegido y no urbanizable*» y que, con posterioridad a la aprobación definitiva del Plan Parcial en mayo de 1988, los terrenos se vieron afectados por la declaración por la UNESCO de Reserva de la Biosfera, formando parte de la Red Europea de Geoparques desde el año 1991; por la declaración de Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), en octubre de 1989, y Lugar de Interés Comunitario (LIC), en enero de 1988, siendo incluidos, en 2007, el Sector concernido en la Red Natura 2000. Además de constituir Zona Especial Protección del Mediterráneo (ZEPIME) y Humedal RAMSAR.

Es por todo esto por lo que el juzgador reprocha la actitud, tanto del Ayuntamiento de Carboneras como de la Junta de Andalucía, dedicándoles estas duras palabras: *«La Corporación Local demandada tenía perfecto conocimiento hace ya veinte años de que la zona de servidumbre de protección era de 100 metros, como así se lo hizo saber el informe, preceptivo y vinculante, del Director General de Costas, de fecha 15 de febrero de 1.988 [...] lo que se reiteró diez años después, concretamente el 3 de marzo de 1.998 [...]. Pero si el Ayuntamiento de Carboneras no cumplió con el mandato legal de adaptar el Plan Parcial a la Ley de Costas, tampoco lo hizo la Junta de Andalucía»* que *«mostró en el tiempo una actitud pasiva y condescendiente con las infracciones contra la normativa sectorial de costas, permitiendo, en definitiva, que se iniciase y desarrollase la construcción del cuestionado hotel. Mas, no sólo consintió la vulneración de la Ley de Costas, sino que, como a continuación se tendrá oportunidad de comprobar, tampoco ejerció sus potestades en defensa de protección del medio ambiente»*. Particularmente, se refiere a la actuación de la Junta de Andalucía sustituyendo los planos del PORN en los que se ubicaban los terrenos en una zona, la D2, en la que no resultaba incompatible el uso urbanístico, como de «burda maniobra» que presenta los caracteres de los delitos de prevaricación administrativa y contra la ordenación del territorio, de los arts. 404 y 319 y 320 del Código Penal y ordena deducir testimonio de las actuaciones y remitirlas al Ministerio Fiscal, a los efectos oportunos. Tras este fallo, la Fiscalía General del Estado en febrero de 2009 ordenó al Juzgado de Instrucción número 3 de Almería la apertura de diligencias de investigación para dirimir si Ayuntamiento de Carboneras y Junta de Andalucía incurrieron en presuntos delitos de prevaricación y contra la ordenación del territorio al autorizar la construcción del hotel. Estas diligencias finalmente se archivaron meses después¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁷ El Fiscal optó por pedir el archivo de las diligencias al entender que la modificación de tres de los cinco mapas del PORN publicados en 1996 obedeció al deseo de la Consejería de Medio Ambiente de modificar una serie de errores de la confección inicial y que esa alteración, en cualquier caso, supondría una "irregularidad administrativa" por no ser la vía de corrección de errores el medio "idóneo para salvar anomalías" por lo que esta acción "no puede extraerse mala fe, intencionalidad o falsedad" por parte del Gobierno andaluz. Además de ello, el fiscal considera que se había cumplido, en cualquier caso, el plazo de prescripción pues, desde la modificación de planos en el primer semestre de 1997 habían transcurrido más de diez años (<https://www.elmundo.es/el-mundo/2009/05/12/andalucia/1242128376.html>).

Es de ver cómo la referida sentencia del Juzgado de Almería no anula la licencia sino que, como no podía ser de otra forma, el fallo se limita a anular los actos desestimatorios presuntos (y el expreso del recurso presentado por la Junta de Andalucía) de las solicitudes de revisión y a ordenar al Ayuntamiento la revisión de oficio de la licencia. Por tanto, a pesar de lo que se dijo en su momento¹⁰⁵⁸, la sentencia simplemente ordena «al Ayuntamiento de Carboneras que inicie el procedimiento de revisión de oficio de ese acto nulo de pleno derecho». Sí es cierto que el Juez consideró que concurrían los vicios que convertían a la licencia en nula de pleno derecho y esto tendrá su importancia más tarde para el recurso de apelación.

Frente a la SJCA Almería de 5 de septiembre de 2008, la promotora del Hotel y el Ayuntamiento de Carboneras interpusieron recurso de apelación que fue resuelto por la STJA, sede de Granada, de 29 de julio de 2014, Rec. 2026/2008. La sentencia estimó los recursos de apelación interpuestos por promotora y Ayuntamiento, «*si bien en medio de un ambiente enrarecido en torno a la composición de la Sección*»¹⁰⁵⁹. Declaró inadmisibles los recursos que interpusieron las dos entidades ecologistas Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense y Federación Provincial de Ecologistas en Acción – Almería frente a las desestimaciones presuntas de la revisión de oficio de la licencia, desestimando, además, el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Era esta una victoria inicial para los promotores del Hotel; victoria que, a la postre, no sirvió para sus intereses por las razones que más adelante expongo.

El TSJA, respecto del motivo de apelación referido a la causa de inadmisibilidad de los recursos de las asociaciones ecologistas esgrimida en la instancia y que el juez *a quo* rechazó¹⁰⁶⁰, se estima y considera la Sala que «ninguna de las asociaciones

¹⁰⁵⁸ Vide noticias aparecida en <https://sevilla.abc.es> de 6-09-2008: “Un juez anula la licencia del hotel de El Algarrobico y ve indicio de delito en la actuación de la Junta”; o <https://www.lavanguardia.com> de 5-09-2008: “La anulación de la licencia de El Algarrobico salpica de corrupción a la Junta de Andalucía”; <https://www.ideal.es> de 5 de-09-2008: “Declarada nula la licencia municipal de obras del hotel Algarrobico”, etc.; consultadas el 12-1-2020.

¹⁰⁵⁹ Vide Ferrán PONS CÁNOVAS, «El fallido Hotel de El Algarrobico: crónica jurídica del despropósito», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 312, Madrid, marzo 2017, p. 49.

¹⁰⁶⁰ Vide SJCA nº 1 de Almería de 5 de septiembre de 2008, FJ.2: «La interpretación del requisito de la legitimación en el caso de los recursos que nos ocupa, dado el contenido del artículo 24.1 de la Constitución española, debe ser, en cualquier caso, interpretado en la forma más favorable posible para la efectividad de la tutela judicial efectiva, máxime cuando, para la resolución de los recursos,

recurrentes ha acreditado que exista un acuerdo por parte de los órganos competentes según los estatutos de cada asociación, para ejercitar las acciones impugnatorias utilizadas y autorizar a las personas que han de actuar en nombre y representación de la asociación. Tampoco se ha aportado por los recurrentes, para acreditar su personalidad jurídica, una copia del acta fundacional y de los estatutos. Por ello entendemos que procede inadmitir el recurso contencioso-administrativo, conforme a lo dispuesto en la letra b) del Art. 69 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa –administrativa». No obstante, señala la sentencia que «el análisis de las alegaciones relativas a la demanda de la Junta de Andalucía está íntimamente ligado a las de las asociaciones "Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense" y "Federación Provincial de Ecologistas en Acción - Almería", de manera que ello permitirá examinar, en lo sustancial, todas las cuestiones que se han planteado en el litigio».

Respecto del recurso de la Junta de Andalucía, la sentencia revoca la sentencia de instancia con los siguientes argumentos. En primer lugar, el juez de instancia ha rebasado los límites de enjuiciamiento propios de la revisión basada en motivos de nulidad de pleno derecho, y ha entrado en el análisis de cuestiones que, lejos de constituir motivos de nulidad de pleno derecho, hacen referencia, no ya a la pretendida ilegalidad de otros actos administrativos que ni siquiera eran el objeto del recurso, sino incluso a la legalidad y ajuste al principio de jerarquía normativa de los planes urbanísticos en cuya aplicación se otorgó la licencia de obras firme y consentida (F.J. 2). Y es que «*si algo ha caracterizado el devenir de este proceso judicial es la distorsión del auténtico objeto del enjuiciamiento, que, atendidos los actos recurridos, no es ni puede ser, [...] un juicio a la legalidad de la licencia en su conjunto y por cualquier posible contravención del ordenamiento jurídico*»¹⁰⁶¹, sino tan solo la posibilidad de revisar de oficio una licencia que constituía un acto firme y consentido desde hacía años.

han de tenerse en cuenta normas urbanísticas -recuérdese que, para la defensa de la legalidad urbanística, existe acción pública ex artículo 304 del Texto Refundido de 1.992, precepto vigente- y otras sectoriales, como las de costas y medio ambiente, en las que concurren un indudable interés general, aparte de que la asociación y federación ecologistas actoras tienen como misión la preservación del medio ambiente, por lo que, en fin, los óbices procesales que pudieran oponerse subordinarían ese interés general a un formalismo tributario de épocas pretéritas».

¹⁰⁶¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) El nuevo derecho de costas, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.546: «[...] la revisión de oficio de una licencia y en general de cualquier decisión de una Administración, solo puede

Por otro lado, considera la Sala que la sentencia de instancia incurrió en incongruencia interna y también por exceso (*ultra petitum partium*), puesto que no se limitó a ordenar la revisión de oficio de la licencia por el Ayuntamiento, sino que, tanto en los fundamentos jurídicos como en el fallo, el Juez a quo afirma categóricamente la nulidad de pleno derecho de la licencia, y termina por declarar tal vicio en la parte dispositiva.

Otro motivo de la revocación de la sentencia de instancia – un tanto rebuscado y controvertido- es que el argumento de la Junta de Andalucía no es la vulneración de los límites propios de la Servidumbre de Protección regulada en la ley de Costas sino de los límites impuestos por el propio Planeamiento urbanístico. La Sala considera que el planeamiento urbanístico de Carboneras delimita una franja de protección de 50 metros a contar desde la línea exterior de la zona marítimo-terrestre, y así consta en el documento de aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector R-5, adoptado por el Ayuntamiento de Carboneras. Pero en el citado acuerdo se dispuso que los usos "*serán los permitidos por el Art. 15 del documento de síntesis del PEPFMA publicada en el BOJA de 18 de mayo de 1987*", de tal manera que los "espacios libres" a los que se refiere el Plan Parcial no son espacios libres de titularidad pública, sino espacios libres privados, es decir de propiedad de la mercantil Azata del Sol, por lo que al autorizar la licencia determinadas construcciones (piscinas, pasarelas del hotel y al parecer restaurante), no puede afirmarse que se incurra en el vicio de nulidad de pleno derecho.

En definitiva la sentencia del TSJA consideró que, la Administración del Estado y la Junta de Andalucía deberían haber instado del Ayuntamiento de Carboneras la iniciación del procedimiento de lesividad previsto en el Art. 103 de la Ley 30/1992, que está sujeto a un plazo de cuatro años desde la fecha del acto, en este caso desde el 13 de enero de 2003. Y esa vía de la revisión por anulabilidad exige la previa declaración de lesividad del acto, pero permite el examen de un conjunto de posibles vicios de la licencia mucho más amplio, que son los que se ha pretendido introducir forzosamente en la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho. «*Si no lo hicieron así, ello no puede constituir motivo de revisión de oficio de las licencias concedidas estando vigente*

declararse por los jueces y Tribunales si concurren en la propia licencia administrativa o en el procedimiento seguido para la concesión de la licencia unos vicios de ilegalidad que están tasados y muy precisamente delimitados por la Ley, los denominados vicios de nulidad de pleno derecho».

la normativa urbanística que ya se ha mencionado, sin perjuicio de otras responsabilidades» (FJ Noveno). La sentencia esta «bien elaborada, bien argumentada, pero que, pese a ello, tanto por la excesiva vehemencia con que combate los argumentos del juez de lo contencioso, como por el tratamiento que da, o mejor dicho que no da, a algunos de los temas sustanciales que se debaten en este asunto (dominio público costero, espacio protegido, ordenación medioambiental y urbanística) resulta en cierto modo decepcionante puesto que, prácticamente, centra todo su esfuerzo en declarar la legalidad de la licencia concedida»¹⁰⁶².

Esta Sentencia de 29 de julio de 2014 devino firme puesto que la Sección 3ª, por autos de mayo de 2015, desestimó los incidentes de nulidad promovidos por la Junta de Andalucía y las organizaciones Ecologistas en Acción y Salvemos Mojácar, a los que se había adherido la Abogacía del Estado¹⁰⁶³. A pesar de la firmeza de la resolución, como he dicho, de poco sirvió a la promotora del Hotel esta sentencia puesto que, a pesar de suponer el levantamiento de la suspensión de las obras, la posterior STS de 10 de febrero de 2016 declaró que la zona donde se ubica El Algarrobico es un área protegida y no urbanizable. En concreto, que, al ser de aplicación la zonificación de suelo no urbanizable de especial protección cuando se otorgó la licencia municipal, ésta vulneró el PORN en lo que respecta a la totalidad del proyecto constructivo del hotel. Sin embargo, sí hay que decir que la sustanciación de la revisión de oficio de la licencia en sede judicial fue el único remedio procesal que en su día tuvieron las asociaciones ecologistas actoras y la propia Administración autonómica para evitar la finalización del Hotel, ya que nadie impugnó directamente en tiempo la licencia¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶² Vide José CUESTA REVILLA, «A vueltas con El Algarrobico: la historia interminable de un despropósito medioambiental», en *Revista Vasca de Administración Pública, especial 99-100*, mayo-diciembre 2014, p. 1049.

¹⁰⁶³ Un argumento del incidente de nulidad se refería a la supuesta vulneración del principio de cosa juzgada argumentando que la ilegalidad de la licencia de obras se basaba en pronunciamientos del Tribunal Supremo, especialmente la sentencia de 21 de marzo de 2012 que confirmó la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 8 de noviembre de 2005 aprobatoria del deslinde del DPMT, delimitando la servidumbre de protección en una anchura de 100 metros. Sin embargo, el ATSJA de 30 de abril de 2015 desestimatorio del incidente no admite ese argumento pues la sentencia en cuestión se pronuncia sobre si procede la revisión de oficio de la licencia, es decir, si existían motivos de nulidad absoluta de la licencia, por lo que no concurren los elementos objetivos, subjetivos y de pretensiones necesarios para la incoación y aplicación de cosa juzgada.

¹⁰⁶⁴ Vide Inmaculada del Rocío RAPOSO DOMÍNGUEZ, «El caso del hotel de El Algarrobico», *El Litoral de Andalucía, norma y naturaleza*, Joaquín RODRÍGUEZ VIDAL y Mª Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), Universidad de Huelva Publicaciones, 2015, p.314.

1.9.3. El deslinde del DPMT "C-DL-20 -ALMERIA" en la Playa del Algarrobico.

El segundo frente judicial de este asunto lo constituye la aprobación por Orden Ministerial del deslinde realizado por la Administración del Estado en el frente litoral de los terrenos donde se ubica el hotel, deslinde en el que este doctorando tuvo la oportunidad de participar como letrado de la asistencia técnica de apoyo al Servicio Provincial de Costas en Almería para la realización de expedientes de deslinde en la provincia.

En cumplimiento de lo establecido en el art. 20.3 del RGLC 1989, en julio de 1995 el Servicio Provincial de Costas en Almería confecciona los Planos de "Propuesta de Deslinde", a escala 1/1.000, en los que se definen la línea de dominio público marítimo-terrestre, la ribera de mar y la zona de servidumbre de protección del expediente del *"Deslinde del dominio público marítimo-terrestre en el tramo de costa comprendido entre el extremo norte de la playa del Lancon, en el núcleo de Carboneras, y el límite común de los términos municipales de carboneras y Mojácar, término municipal de carboneras (Almería)"*.

En fecha 12 de julio de 1995, el Servicio Provincial de Costas en Almería solicita de la Dirección General de Costas autorización para la incoación de oficio del citado expediente; autorización que le es concedida por la Dirección General de Costas en fecha 9 de agosto de 1995.

El 23 de diciembre de 1996, el Servicio Costas en Almería incoa el correspondiente Expediente de Deslinde y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.2 a) del RGLC 1989, procede a la publicación del anuncio de incoación del Expediente de Deslinde:

- El 23 de diciembre de 1996 en el tablón de anuncios del Servicio Provincial de Costas en Almería, Anuncio correspondiente al tramo afectado.
- El 13 de febrero de 1997, en el diario "El Ideal" de Almería se publica anuncio correspondiente al tramo afectado.
- El 26 de febrero de 1997, en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería se publica anuncio correspondiente al tramo afectado.

Por su parte, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 22.2. b) del RGLC 1989 se procedió a la solicitud de informe:

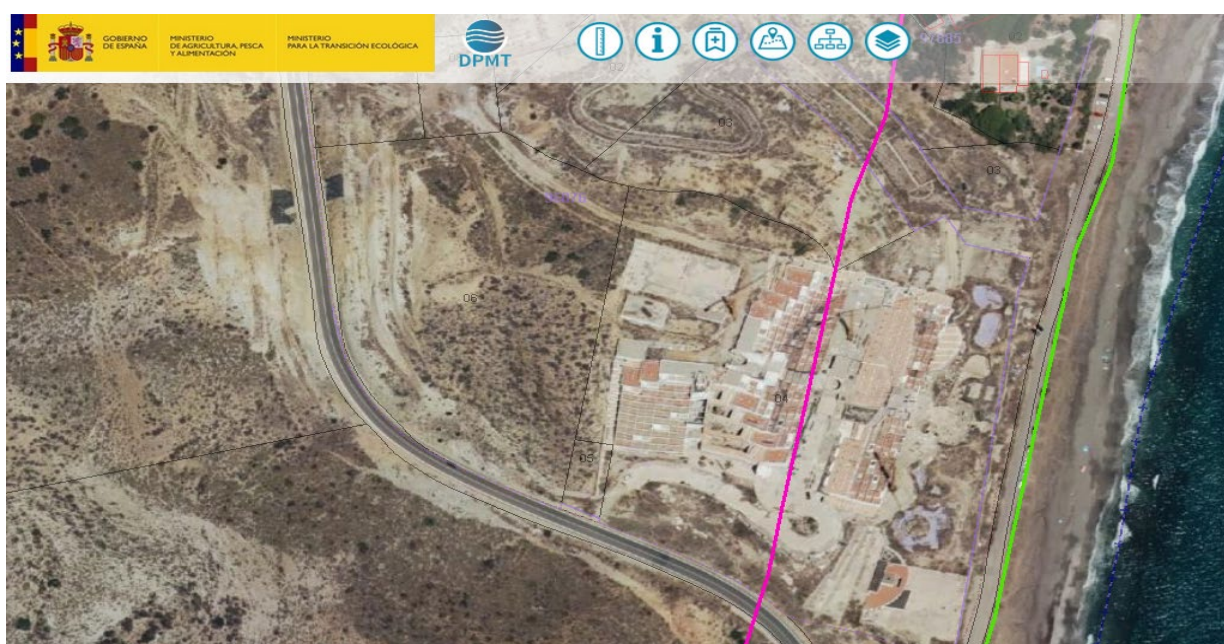
- En fecha 29 de enero de 1997, a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, que no lo emite en tiempo y forma.
- Con fecha 29 de enero de 1997, al Ayuntamiento de Carboneras, que lo evacuó el 31 de Marzo de 1997.
- En fecha 11 de abril de 1997, a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que no lo emite en tiempo y forma.
- En fecha 9 de mayo de 1997, el Registrador de la Propiedad de Vera emite informe haciendo alguna rectificación a la relación enviada.

Como puede apreciarse, la Administración autonómica, en ese momento crucial de la tramitación del expediente de deslinde, dió la llamada por respuesta y no informó de ninguna manera acerca de la anchura de la servidumbre de protección en el frente del futuro hotel.

El día 5 de junio de 1997, a las 10 horas, citados en el Salón de Actos del Ayuntamiento de Carboneras, conforme a lo previsto en el artículo 22.3 del RGLC 1989, se procedió a mostrar a los asistentes la delimitación Provisional del Dominio Público Marítimo-Terrestre y sus servidumbres, de la cual se levanta el Acta correspondiente (Anejo nº 5 del Proyecto de Deslinde). En la citada Acta de Apeo no consta que acudiera ningún representante por parte de la Administración de la Junta de Andalucía aunque sí lo hizo un representante de Azata, S.A. (fincas 19 y 20) y Parque Club El Algarrobico, S.L. (finca 24). Debe hacerse notar que la anchura de la servidumbre de protección en el frente del hotel durante la información pública, acto de apeo y trámite de audiencia se había plasmado en 20 metros. En el Acta de Apeo se consignaba expresamente que *«La servidumbre de protección tiene un ancho de cien (100) metros en las zonas que se desarrollan sobre suelo clasificado como no urbanizable y de veinte (20) metros en las zonas con suelo clasificado como urbanizable a la entrada en vigor de la Ley de Costas. La servidumbre de tránsito tiene un ancho de seis (6) metros en todo el tramo»*. En el año 2003 se modifica la anchura de la servidumbre por indicación expresa al Servicio Provincial de Costas por parte de la Dirección General de Costas, pasando a

tener 100 metros, ciertamente sin realizar un nuevo trámite de información pública según establece el art. 25 del RGLC 1989.

Finalmente, en fecha 8 de Noviembre de 2005, se dicta la Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre del tramo de costa de 5.791 metros de longitud comprendido entre el final de la Playa de El Lancon hasta el límite con el término municipal de Mojácar, según se define en los planos fechados en febrero de 1998 y noviembre de 2003. La anchura de la servidumbre de protección entre los vértices 48 a 58 se fija en 100 metros, tal y como aparece en los plano 292 y 293 del Proyecto de Deslinde.



<https://sig.mapama.gob.es/dpmt/>

La OM de 8 de noviembre de 2005 fue impugnada por el Ayuntamiento de Carboneras, Azata, S.A., Azata del Sol, S.L. y por un particular (esta por motivos distintos a la servidumbre), en recursos que fueron desestimados por las SAN, Sección 1ª de 23 de enero de 2008, Rec. 50/2006, de 19 de noviembre de 2008, Rec. 53/2006, de 5 de diciembre de 2008, Rec. 21/2006 y de 9 de julio de 2008, Rec. 36/2006, respectivamente.

Las tres primeras sentencias coincidieron en que la anchura de la zona de servidumbre de protección de 100 metros era correcta, de acuerdo con la disposición transitoria tercera.2 b) y 3 de la Ley de Costas, a la luz de la clasificación del suelo como

urbanizable, que no urbano. Sin embargo, discrepaban en cuanto a la cuestión relativa a si el Plan Parcial se ajustaba o no a la Ley de Costas y si debía o no haber sido objeto de revisión.

Argumentaba Azata del Sol en su recurso una infracción procedimental consistente en que la modificación de la anchura de la servidumbre de protección a 100 metros, inicialmente establecida en 20 metros, debería haber sido objeto de un nuevo trámite de información pública, omisión que le causó indefensión puesto que no se dio oportunidad de manifestar su parecer como propietaria de los terrenos, ya que los había adquirido mediante escritura de ampliación de capital otorgada el 23 de octubre de 2001, por tanto con anterioridad al cambio de criterio de la Administración sobre la anchura de la servidumbre de protección. Sobre esta cuestión la AN señala, rechazando la indefensión, que los terrenos los adquiere Azata del Sol *«de la compañía Azata, S.A. mediante escritura de ampliación de capital otorgada el 23 de octubre de 2001, entregando a cambio y en contraprestación 136.000 participaciones societarias, lo que pone de manifiesto que Azata, S.A. y Azata del Sol, S.L. son sociedades participadas pertenecientes al mismo grupo empresarial. Por otro, el mismo actor relata en la demanda [...] cómo Azata, S.A. formuló alegaciones en trámite de audiencia a la modificación sobrevenida de la servidumbre de protección y que dichas alegaciones [...]. En definitiva, ninguna indefensión se ha producido por cuanto la actora, por medio de su sociedad matriz Azata, S.A., tuvo perfecto conocimiento del cambio producido y formuló en el expediente administrativo cuantas alegaciones estimó oportunas a la decisión de cambio de anchura de la servidumbre de protección»*. Además, señala la SAN de 5 de diciembre de 2008 que *«En todo caso, [...] el hecho de que se informara favorablemente la Revisión de las Normas Subsidiarias de 1988, aún en el caso de que dicho informe viniera referido a una anchura de servidumbre de protección de 20 metros, no puede impedir que la Dirección General de Costas, posteriormente, en el presente expediente de deslinde, fije una anchura de servidumbre de 100 metros cuando resulta que esta es, precisamente, la que exige la aplicación de la normativa aplicable en atención a las Disposiciones Transitorias de la Ley y Reglamento, tal como hemos visto»*.

Respecto de la zona de servidumbre de protección establecida en 100 metros, las sociedades mercantiles actoras decían que ésta había de recaer, entre los vértices 48 a 58, sobre una zona de 20 metros medida tierra adentro desde el límite interior de

la ribera del mar y solicitaban, igualmente, su derecho a la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por el retraso en la terminación y puesta en funcionamiento del hotel que se estaba construyendo en dicha zona. Subsidiariamente solicitaban que se reconociera su derecho a una indemnización por daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en cuantía a determinar en incidente de ejecución de sentencia.

Las sentencias coinciden, como he dicho, en que la OM era conforme a derecho al establecer una anchura de 100 metros, de acuerdo con la Disposición Transitoria Tercera.2 b) y 3 de la LC, dada la clasificación del suelo como urbanizable y no urbano. Otra cuestión es cómo se trata en las sentencias citadas el Informe del Servicio de Planeamiento Urbanístico de la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía de 3 de junio de 2005 relativo a la distancia de la servidumbre de protección en el sector ST-1 en el que se señalaba que *«Por otra parte, la no revisión del Plan Parcial está plenamente justificada en que las ordenanzas fijadas para las parcelas con ocupación parcial y limitación de edificabilidad, hacen posible el cumplimiento de 100 metros de retranqueo de edificación»*. Las SAN de 19 de noviembre de 2008, Rec. 53/2006 y de 5 de diciembre de 2008, Rec. 21/2006, otorgan mucha importancia a este informe de la Junta de Andalucía y consideran que el Plan Parcial se ajustaba a la Ley de Costas y sus determinaciones permitían respetar los 100 metros de servidumbre de protección, sin que se produjera una reducción del aprovechamiento urbanístico que generara derecho a indemnización: *«Precisamente lo que está probado a través de este informe es que el Plan Parcial no era incompatible con la Ley de Costas porque se podían cumplir las previsiones en ella contenidas en cuanto al retranqueo de edificación de 100 metros sin necesidad de modificarlo y sin perjudicar los aprovechamientos urbanísticos con derecho a indemnización»* (SAN de 5-12-2008). Por su parte, la SAN de 23 de enero de 2008, Rec. 50/2006, apenas si se refiere al citado informe del que sólo dice que *«Entiende que los terrenos no pueden ser considerados urbanos hasta la finalización de la ejecución material de las obras de urbanización que se iniciaron en el año 2003»*.

Respecto a la petición subsidiaria de responsabilidad patrimonial la SAN de 5 de diciembre de 2008 se limita a decir, rechazándola, que *«Ninguna responsabilidad puede*

derivarse de una actuación administrativa escrupulosamente respetuosa con la legalidad».

Estas Sentencias de la Audiencia Nacional fueron confirmadas por la STS de 21 de marzo de 2012, Rec. 2200/2008 (relativo al recurso del Ayuntamiento de Carboneras) y por dos Sentencias del mismo Tribunal de 18 de julio de 2012, Rec. 1106/2009 (relativo al recurso de Azata, S.A.) y Rec. 985/2009 (relativo al recurso de Azata del Sol, S.L.).

Los recursos de casación planteados por Azata, S.A. y por Azata del Sol, se basaban en que la conclusión de la Audiencia Nacional de la no necesidad de la revisión del Plan Parcial se basó en conclusiones sesgadas y arbitrarias. Así, la STS 5934/2012, de 18 de julio, señala que no es relevante a efectos de determinar la validez de la extensión de la servidumbre de protección en 100 metros: *«Si el Plan Parcial permitía respetar esa anchura, como lo declara la Sala de instancia en la sentencia recurrida, o si contemplaba otra, carece de trascendencia para llegar a la conclusión jurídica de que la citada Orden ministerial impugnada es ajustada a Derecho, según lo declaró el Tribunal a quo en la sentencia recurrida, ya que fijó la anchura de la servidumbre de protección en cien metros, como dispone inequívocamente el citado artículo 23.1 de la Ley de Costas, sin que, como seguidamente expondremos al hilo de examinar el tercer motivo de casación, concurrieran las circunstancias legalmente establecidas para fijar otra anchura»* (FJ Tercero).

Fue motivo de casación también por el Ayuntamiento de Carboneras la presunta vulneración del apartado 2 b) de la Disposición Transitoria Tercera de la LC y la Disposición Transitoria Octava de su Reglamento, por cuanto la Administración del Estado habría usurpado las competencias urbanísticas del Ayuntamiento y de la Administración de la Comunidad Autónoma para ajustar el planeamiento, en cuanto a la anchura de la servidumbre de protección, a las previsiones de la Ley de Costas, a pesar de haber la propia Administración estatal de Costas informado favorablemente la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento después de la entrada en vigor de la Ley de Costas, en las que se recogía la anchura de la servidumbre de protección en cincuenta metros para el Sector ST-1, suelo clasificado como urbanizable. Al respecto, la STS de 21 de marzo de 2012, Rec. 2200/2008, niega la pretendida usurpación de competencias señalando que *«[...] Coincidimos con el parecer de la Administración local recurrente*

en cuanto a la desatención o incuria de la Administración estatal de Costas al no haber promovido la revisión del Plan Parcial del referido Sector, según prevé el subapartado a) del apartado 5 de la Disposición Transitoria Octava del Reglamento de la Ley de Costas, y más aún, si cabe, por haber informado favorablemente la aprobación de la Revisión de las Normas Subsidiarias del Planeamiento del municipio de Carboneras después de haber entrado en vigor dicha Ley de Costas. Ahora bien, la desatención o descuido de la Administración estatal de Costas no es razón para incumplir lo establecido en la propia Ley de Costas acerca de la anchura de la servidumbre de protección, que, conforme a lo dispuesto en su artículo 23.1, debe ser de cien metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar». A lo que añade que no se produjo revisión del Plan Parcial del Sector R-5 para ajustarlo a las previsiones de la LC en cuanto a la anchura de la servidumbre de protección, pero, de haberse producido con su fijación en 50 metros al aprobarse la Revisión de las NNSS, tal determinación no sería ajustada a Derecho porque no existían aprovechamientos urbanísticos, al tiempo de la entrada en vigor de la LC, que se hubiesen patrimonializado y, al ser reducidos, tuviesen que ser indemnizados, «razones todas por las que, de acuerdo con la jurisprudencia recogida en nuestras Sentencias de fecha 28 de octubre de 2010 (recursos de casación 5306/2006, 2092/2007 y 6043/2007) y las que en ellas se citan, la Administración estatal de Costas actuó conforme a Derecho al fijar la zona de servidumbre de protección en cien metros, razones todas por las que este segundo motivo de casación debe ser desestimado». Respecto a la pretendida quiebra del principio de seguridad jurídica la citada sentencia dice muy acertadamente que «no se conculca por señalar la zona de servidumbre de protección respetando los cien metros establecidos por el artículo 23.1 de la Ley de Costas, sino, al contrario, por dejar de fijar esa anchura en la Revisión del planeamiento urbanístico cuando no hay razón para ello». Por otro lado, a los efectos previstos en la Ley de Costas y en su Reglamento, establece que «es la situación urbanística que tenían los terrenos en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, sin que puedan tomarse en consideración instrumentos de ordenación o gestión ulteriormente aprobados ni, desde luego, obras de urbanización o edificación realizadas en fechas muy posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas».

Otro argumento sostenido por la mercantil Azata del Sol, S.L. era la incongruencia omisiva en la que habría incurrido la sentencia de la AN al no haber resuelto la

pretensión subsidiaria formulada en la súplica de la demanda con la finalidad de que la Administración del Estado indemnizara a la entidad mercantil demandante por responsabilidad patrimonial. La recurrente achacaba a la Administración del Estado el haberla inducido a confiar en la ausencia de restricciones para edificar, al no haber efectuado ningún reproche a la conservación incondicionada del Plan Parcial cuando informó la Revisión de las Normas Subsidiarias y estableció una servidumbre de protección de 20 metros en el Proyecto de deslinde, no alterada hasta que por la Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre se comunicó al Servicio Provincial de Costas en Almería que la servidumbre debería ser de 100 metros y no de 20 metros. La STS de 18 de julio de 2012, Rec. 985/2009 dice al respecto que no ha habido incongruencia omisiva puesto que la Sala de la AN da respuesta *«más o menos acertada»* a estas cuestiones y rechaza que *«los daños o perjuicios derivados de la construcción del hotel en zona de servidumbre de protección puedan atribuirse a la Administración del Estado, quien respetó, a juicio de la propia Sala, la más estricta legalidad, y, en consecuencia, declara desestimables íntegramente las peticiones contenidas en la demanda, de donde se debe deducir que no sólo desestima la primera o principal pretensión sino también la formulada con carácter subsidiario, de manera que, aunque así no lo exprese literalmente en el parte dispositiva de la sentencia, ha de entenderse implícitamente desestimada esta última, ejercitada subsidiariamente, pues se desprende inequívocamente de lo textualmente declarado en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico décimo de la sentencia recurrida»*.

En esa misma sentencia, el Alto Tribunal se refiere también a la cuestión procedimental de la falta de apertura de un segundo trámite de audiencia en el expediente deslinde como consecuencia de la modificación de la servidumbre de protección de 20 a 100 metros. Al respecto, rechaza el motivo de casación planteado por la recurrente diciendo que es muy discutible que la ampliación de la anchura de la servidumbre de protección de veinte a cien metros en una longitud de 300 metros dentro de un deslinde de un tramo de costa de 7.000 metros, deba calificarse de modificación sustancial, según el propio Tribunal Supremo ha declarado en sus STS de 20 de julio 2005 (recurso de casación 869/2002) y 20 de abril de 2006 (recurso de casación 560/2003). Pero, aun en el caso de que se admitiera que estuviésemos ante un supuesto de modificación sustancial, *«el procedimiento previsto en el artículo 25 del Reglamento de la Ley de*

Costas se ha respetado, como acertadamente lo declara el Tribunal de instancia en el tercer párrafo del fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida». Entre otras cosas porque no se puede cuestionar que la sociedad mercantil recurrente tuvo perfecto conocimiento de la ampliación de la anchura de la servidumbre de protección, a pesar de lo cual no formuló alegaciones, de manera que ni se incumplió el trámite ni se causó indefensión.

Con estas sentencias del Tribunal Supremo se zanjó la controversia acerca de la anchura de la servidumbre de protección en el tramo que definitivamente quedaba fijada en 100 metros, sin que cupiera ya ninguna duda.

1.9.4. La expropiación desistida del Hotel.

En noviembre de 2005, una vez aprobado el deslinde por la OM de 17 de noviembre, el Ministerio de Medio Ambiente anunció la expropiación de los terrenos del hotel de Algarrobico dentro de las nuevas actuaciones que formaban parte de la política de recuperación del litoral español según señala el citado Departamento. Se trataba al principio de la expropiación de 44.269 m², correspondientes a siete fincas: fincas 1 a 5 a nombre de Río Alías, S.A. y de Parque Club El Algarrobico, a pesar de que habían sido vendidas a Azata, S.A. en 1999. Por Resolución de fecha 2 de diciembre de 2005 de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente se acordó la Declaración en concreto de utilidad pública para el fin de protección y restauración integral del dominio marítimo-terrestre, así como la iniciación de los trámites legales para la expropiación forzosa de los bienes que aparecían relacionados en anexo a la resolución y que comprendían la totalidad de la anchura de cien metros de servidumbre de protección de la Ley de Costas según el expediente de deslinde del DPMT que fue aprobado mediante Orden Ministerial de fecha 8 de noviembre de 2005. Con ello, la Administración del Estado pretendía resolver definitivamente la cuestión que tanta polémica estaba causado en la opinión pública.

Sobre la causa de la expropiación en que se basaba el expediente expropiatorio, la Disposición Adicional Tercera de la LC establece que se declaran de utilidad pública,

a efectos de expropiación, los terrenos de propiedad particular a que se refiere la disposición transitoria segunda, así como los incluidos en la zona de servidumbre de protección que se estimen necesarios para la defensa y el uso del dominio público marítimo-terrestre.

Por su parte la Resolución de 2 de diciembre de 2005, al concretar la causa de expropiación señalaba como causas justificadoras la intención de la Dirección General de Costas de acometer cuantas actuaciones sean necesarias para la recuperación ambiental del frente litoral situado al norte del núcleo del término municipal de Carboneras y de la desembocadura del río Alias *«en la que actualmente está en fase de ejecución una actuación urbanística»*; *«Parte esencial de esta línea de acción la constituye la demolición de un edificio parcialmente construido ubicado sobre terreno privado afecto a la servidumbre de protección en la zona citada. Este conjunto urbanístico constituye un indudable perjuicio para la integridad física y paisajística de este tramo litoral y, por ello, dado el gran interés ambiental y paisajístico de la zona sobre la que se ubicará esta actuación así como la conveniencia tanto de mantener su integridad como de restaurarla donde ha sido agredida la Dirección General de Costas pretende llevar a cabo una actuación a fin de procurar la restauración ambiental de una zona de importantes valores naturales»*.

En definitiva, se entiende que la defensa y uso del dominio marítimo-terrestre (causa genérica) exige una actuación pública dirigida a la recuperación ambiental del frente litoral (causa concreta). Este frente litoral se vería perjudicado por una actuación urbanística, cuya concreción sería la construcción del hotel. Si de esto se trata, esa protección del dominio público sólo debía realizarse sobre las fincas en las que, de forma efectiva, se hubieran llevado a cabo actuaciones urbanísticas, de edificación o de urbanización, que son de las que se puede decir que producen un perjuicio medioambiental y una agresión al dominio público. Sólo respecto de estas fincas estaría justificada la expropiación, pues respecto de las demás parece que la tutela del dominio público, en sus aspectos ambientales y paisajísticos, puede realizarse, entre otros, mediante los instrumentos de protección recogidos en la propia LC, en especial, las limitaciones de uso de la servidumbre de protección.

La expropiación como potestad discrecional de la Administración sólo se legitima explicitando las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad. Por

tanto, teniendo en cuenta que, obviamente, la expropiación ha de perseguir un interés público, ha de establecerse si en la causa concreta de la expropiación concurría ese interés público perseguido para, posteriormente, examinar si dicho interés público encontraría satisfacción en la expropiación de los bienes afectados en el expediente.

El interés público tiene la definición legal que establece la Disposición Adicional Tercera de la LC y no es otro que la “*defensa y uso del dominio público*”, añadiéndose que se trate de terrenos incluidos en la servidumbre de protección “*que se estimen necesarios*” para dicha defensa y uso.

En cuanto al requisito de que se trate de terrenos incluidos en la servidumbre de protección no cabe discusión alguna puesto que nos encontramos ante un tramo de costa deslindado y aprobado por la OM de 8 de noviembre de 2005.

Respecto al otro requisito, que es en el que se manifiesta la potestad discrecional de la Administración, y que no es otro de que se trate de terrenos estimados necesarios para la defensa y uso del DPMT, es necesario discernir si en todos los bienes objeto del expediente expropiatorio se daba la circunstancia de perjudicar el dominio público en el modo en que, no sólo el texto de la LC, sino su Exposición de Motivos señala como amenaza de la integridad del DPMT:

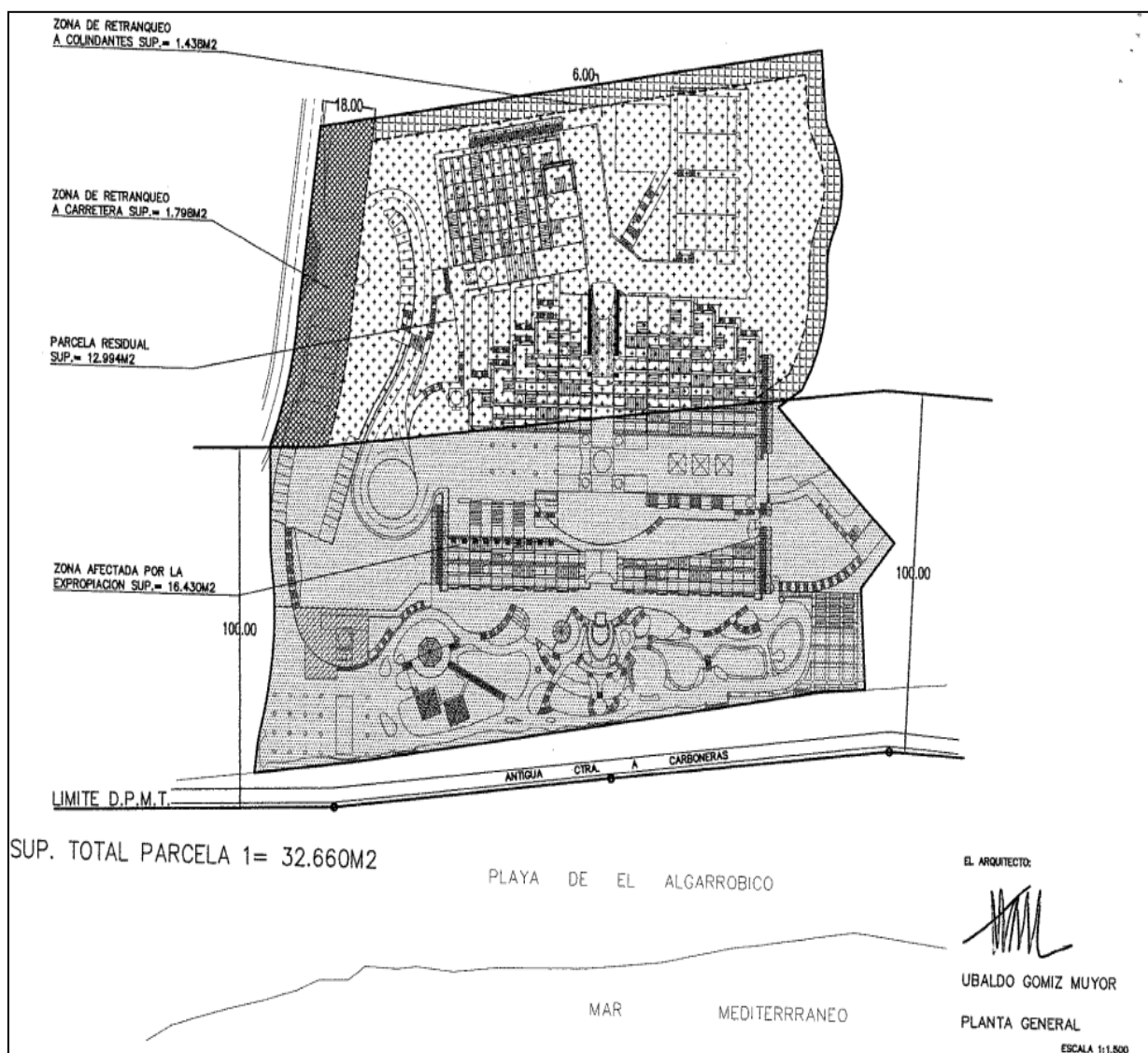
«En efecto, la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación».

Parece evidente que la construcción de un edificio hotelero de las dimensiones del que se había construido supone un indudable perjuicio para la “*integridad física y paisajística*” del tramo litoral “*dado el gran interés ambiental y paisajístico de la zona sobre la que se ubicará esta actuación*”. El impacto que supondría para la zona la plena

explotación del hotel, con el tránsito rodado, infraestructuras, vertidos de aguas, residuos etc. justificaba la expropiación, pues sólo con la demolición de las obras y la restauración del medio a su estado originario se salvaguardaría el dominio público en los términos señalados¹⁰⁶⁵.

Pues bien, mediante anuncio en el BOE de 28 de marzo de 2006 se sometió a información pública el expediente de expropiación forzosa de terrenos e inmuebles en el paraje de El Algarrobico, término municipal de Carboneras (Almería). La expropiación planteada conllevaría –según alegaciones de la promotora del hotel, la demolición de una parte de la edificación con la consiguiente pérdida de las siguientes unidades funcionales: área de piscinas, incluyendo las propias piscinas, así como los bares y chiriguitos vinculados a ellas; restaurantes (587 m²); "Spa" (597 m²); clubs sociales (597 m²); gimnasio (240 m²); salones de celebraciones (1.432 m²); escaleras y ascensores de bajada a la playa a través de la zona de piscinas; 210 habitaciones dobles con terraza y vistas directas al mar; buffets, cafeterías, comedores, cocinas y dormitorios de personal; vestíbulo principal de acceso al hotel; garaje en sótano de 108 plazas; y garaje en superficie (pérdida de 18 plazas). La superficie total construida que se expropiaría alcanzaba la cifra de 19.689 m² (incluyendo áreas bajo rasante).

¹⁰⁶⁵ Informe elaborado en marzo de 2003 por el Letrado doctorando para el Servicio Provincial de Costas en Almería "*Informe sobre el expediente de expropiación forzosa de terrenos inmuebles en el paraje del Algarrobico, T.M. de Carboneras (Almería)*".



Fuente: Dirección General de Costas.

Este doctorando, actuando como Letrado de la asistencia técnica contratada al efecto por el Servicio Provincial de Costas en Almería, planteó en un informe provisional ciertas dudas sobre la competencia del Director General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente para la concreción de la causa de expropiación por los motivos que paso a exponer; dudas que también trasladó después la Abogacía del Estado al Ministerio. Y es que la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 establece en su art. 9 que «*para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado*». El art. 10 del mismo texto legal señala que «*la declaración se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y*

servicios del Estado, Provincia o Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las Regulan hubieren dispuesto otra cosa». En igual sentido el art. 11.2.b) del Reglamento de Expropiación Forzosa. Así las cosas, la Resolución de 2 de diciembre de 2005 aparecía firmada por el Director General de Costas actuando por delegación de la Excma. Sra. Ministra de Medio Ambiente. Como quiera que la Orden Ministerial citada en dicha Resolución, esto es la Orden MAM/224/2005, de 28 de enero, en su punto Séptimo.2 (Expropiación Forzosa y administración del dominio público) señala que *«Se delegan en los Directores Generales del Departamento las facultades para deslindar los bienes pertenecientes al dominio público, las facultades que la legislación sobre expropiación forzosa atribuye a la titular del Departamento, y las que le corresponden en relación con la defensa de dicho dominio»*, resultaba que se podría estar incurriendo en una falta de competencia en el órgano administrativo que concreta la causa genérica de la expropiación. Y ello porque si se entiende que la Ministra acuerda delegar la competencia en el Director General de Costas sería porque el Consejo de Ministros habría delegado en ella, circunstancia ésta que supondría una delegación de competencias delegadas, expresamente prohibida por el art. 13.5 de la entonces vigente Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta posible falta de competencia podría ser motivo de anulabilidad que podría ser subsanada con arreglo a lo dispuesto en el art. 67 de la entonces vigente LRJPAC¹⁰⁶⁶. La convalidación por el órgano jerárquicamente superior que ostenta la competencia determinaría la validez del acto firmado por el Director General siguiendo el procedimiento su iter procedimental.

¹⁰⁶⁶ Vide Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art.67: *«1.La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.2.El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos.3.Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.4.Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente».*

La Abogacía del Estado emitió Informe nº 2719/2006, de 24 de noviembre de 2006, en virtud del cual se concluía lo siguiente: «1.- *La declaración de utilidad pública dictada por la Ministra sería anulable por incompetencia jerárquica. 2.- Ello no obsta el que pueda subsanarse por convalidación posterior del Consejo de Ministros. 3.- Todo ello con conservación y mantenimiento de los restantes actos no viciados de anulabilidad*».

Mediante informe nº 2744/2006, de 5 de diciembre de 2006, la Abogacía del Estado señaló, entre otras cosas, que la convalidación de la declaración de utilidad pública a realizar por el Consejo de Ministros «*no ha de originar indefensión alguna al interesado puesto que, como establece la STS de 28 de enero de 1981, la convalidación no puede producirse en aquellos supuestos en que se cause una situación de indefensión que se mantenga en todo el curso del expediente y tenga trascendencia real y efectiva afectando a la decisión de fondo en perjuicio del interesado o terceros. En principio la convalidación de la declaración de utilidad pública produce efectos desde la fecha en que se dicte. Ha de considerarse que será necesario practicar nuevo trámite de audiencia con los particulares para dicho trámite al objeto de evitar una posible indefensión pero se recuerda la convalidación de los restantes actos del procedimiento expropiatorio que se encuentran no viciados. Es decir, se entiende que tal declaración constituiría, en la medida en que el procedimiento no está concluso, un acto viciado pero que no “contamina” a los restantes actos independientes del mismo*».

En atención a todo lo anterior, con fecha 23 de febrero de 2007, el Consejo de Ministros dictó Acuerdo por el que se disponía que, conforme al artículo 67.3 de la Ley 30/92, y a la luz de lo expuesto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, se convalidaba la Resolución de 2 de diciembre de 2005. Con fecha 30 de julio de 2007 se aprobó por el Delegado de Gobierno en Andalucía el Acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes y derechos, publicado en el BOE de 9 de agosto de 2007, y se inició el procedimiento de fijación del justiprecio. En este acuerdo de necesidad de ocupación se contemplaba ya la expropiación de un total de 28.931 m², correspondientes a nueve fincas, de las que cuatro ya aparecían a nombre de Azata, S.A. y de Azata del Sol, S.L.

Frente a dicha convalidación se interpuso recurso contencioso administrativo por tres particulares afectados por la expropiación, señalando que sus fincas no se encontraban en la actuación urbanística que motivaba la expropiación y que el acuerdo de convalidación era nulo de pleno derecho por carecer la titular del Ministerio de competencia para dictarlo, de acuerdo con el art. 10 de la LEF, incompetencia que entendían por razón de la materia y, por lo tanto, determinante de nulidad de pleno derecho, por lo que no era aplicable la convalidación prevista en el art. 67.3 de la Ley 30/92, añadiendo que el Consejo de Ministros no es, *strictu sensu*, superior jerárquico de la Minis- tra de Medio Ambiente.

La STS de 22 de septiembre de 2009, Rec. 311/2007¹⁰⁶⁷, desestimó el recurso señalando respecto al error en los bienes objeto de expropiación que éste fue subsa- nado por la propia Administración en una actuación posterior como es el acuerdo de necesidad de ocupación adoptado por el Delegado del Gobierno en Andalucía de fecha 30 de julio de 2007, en el que, ante las alegaciones que en dicho trámite formularon los recurrentes, se estableció que *«la protección del dominio público sólo debería realizarse en el presente caso sobre las fincas en las que, de forma efectiva, se han llevado a cabo actuaciones urbanísticas, de edificación o de urbanización, que son de las que se puede decir que producen un perjuicio medioambiental y una agresión al dominio pú- blico. Solo respecto de estas fincas estaría justificada la expropiación, pues respecto de las demás y en concreto de la finca nº NUM000, no concurren las causas referidas anteriormente»*. En consecuencia, se aceptó la alegación presentada, quedando ex- cluida dicha finca del expediente expropiatorio. Ante ello, el TS concluye en la sentencia citada que la actuación administrativa relatada pone de manifiesto que *«las fincas de los recurrentes no están incluidas en el ámbito y circunstancias de la actuación sobre la que se proyectaba la declaración de utilidad pública, por lo que la identificación como tales en la resolución de 2 de diciembre de 2005 en su rectificación de 26 de enero de 2006, no responde a tal declaración de utilidad pública contenida en la propia resolución y en ese sentido resulta contraria al ordenamiento jurídico, por lo que debe anularse en tal aspecto, como se pide en tercer lugar en el suplico de la demanda, el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado que convalida las mismas»*.

¹⁰⁶⁷ Vide STS de 22 de septiembre de 2009, Rec. 311/2007, Id Cendoj: 28079130062009100684.

Por último, respecto a la posible incompetencia por razón de la materia del titular del Departamento Ministerial en el procedimiento expropiatorio, la sentencia determina el ajuste a derecho del acto de convalidación pues el art. 110 de la LC atribuye genéricamente a la Administración del Estado abundantes competencias con la finalidad de la protección y restauración integral del DPMT, incluidas las de expropiación de terrenos para su incorporación al dominio público, precisando el art. 203 del RGLC 1989, que el ejercicio de tales competencias de la Administración corresponde al Ministerio, *«de manera que aun cuando la concreta competencia para la declaración de utilidad pública se atribuya expresamente por la Ley de Expropiación Forzosa al Consejo de Ministros, no pueden desconocerse las competencias que sobre la materia se atribuyen al Ministerio correspondiente, que se plasman en la ley y en numerosas resoluciones que figuran en el expediente, por lo que su intervención en ese concreto trámite no supone una incompetencia por razón de la materia sino de carácter jerárquico en cuanto la competencia viene atribuida a otro órgano superior, que, como señalan las sentencias de 15 de octubre de 2003 y 12 de abril de 2004, es ya inicialmente excluida de las causas de nulidad de pleno derecho, porque el artículo 62.1.b) reserva esta calificación a "los (actos) dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio", siendo en consecuencia el acto susceptible de convalidación por el órgano superior, como recoge expresamente el art. 67.3 de la citada Ley 30/92 cuando se refiere a la misma "si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad", condición de órgano superior que corresponde en este caso al Consejo de Ministros en cuanto se le atribuye esta concreta competencia en el ejercicio de funciones administrativas en la materia».*

La expropiación no llegó a culminarse, a pesar de un supuesto intento de alcanzar un mutuo acuerdo¹⁰⁶⁸. En efecto, en fecha 18 de junio de 2009 se dicta Resolución

¹⁰⁶⁸ Vide noticia aparecida en <https://www.europapress.es> de 12 de mayo de 2007, *Narbona confirma una negociación con Azata para "acortar los plazos" de la demolición del hotel de El Algarrobico: «El Ministerio de Medio Ambiente negocia con Azata del Sol, propietaria del hotel que se asienta sobre la playa de El Algarrobico, en Carboneras (Almería), el valor de tasación de los terrenos sobre los que existe un expediente de expropiación forzosa declarado de interés público, con el objetivo de "acortar los plazos" que permitan la demolición del inmueble que invade en parte la zona de servidumbre del dominio público marítimo terrestre. En declaraciones a los periodistas en Almería, la titular de Medio Ambiente, Cristina Narbona, reconoció que tanto Gobierno central como Junta de Andalucía "querrían llegar" a ese momento "lo antes posible" y que, para ello, se están llevando a cabo contactos bilaterales con la constructora, siempre "paralelos" al proceso de expropiación que se iniciará en "cuánto se publique en BOE el acuerdo para la ocupación del terreno"».*

del Delegado del Gobierno en Andalucía por la que se acuerda el desistimiento del procedimiento expropiatorio (BOE 13 de julio de 2009). La citada Resolución citaba un Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 29 de octubre de 2008, en el que se concluía lo siguiente: *«Por todo lo anteriormente expuesto y en aplicación concreta de los principios constitucionalmente consagrados de eficacia en la actuación administrativa y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, esta Abogacía del Estado entiende que procede acudir a la figura del desistimiento del procedimiento expropiatorio en tanto no se resuelva la cuestión judicial de la posible nulidad de pleno derecho de la licencia concedida por el Ayuntamiento de Carboneras para la construcción de la edificación hotelera en la playa de El Algarrobico, teniendo en cuenta los efectos que sobre el mismo, y más concretamente sobre la determinación del justiprecio, puede desenvolver esta nulidad de pleno derecho en orden a la determinación del valor del hotel de referencia»*. La Resolución de desistimiento se fundamentaba en primer lugar en que en el expediente no había surgido todavía el derecho a la indemnización, pues todavía no se había fijado el justiprecio ni se había ocupado materialmente el bien expropiado, por lo que no existía impedimento legal alguno para el desistimiento según, entre otras, las STS de 8 de junio de 1999, 2 de junio de 1989 y 23 de marzo de 1993. Pero, sobre todo, se basaba en que habían decaído las causas que motivaron la iniciación del procedimiento expropiatorio a la vista de la SJCA nº 2 de Almería de 5 de septiembre de 2008 que ordenaba al Ayuntamiento de Carboneras iniciar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obras *«ya que si se llegara a declarar nulo dicho acuerdo, bien en la revisión de oficio bien judicialmente, la expropiación se haría innecesaria, o cuanto menos, su objeto se circunscribiría sólo a los terrenos, excluyendo la edificación»*. La Resolución de desistimiento dejaba la puerta abierta a una futura expropiación *«si las condiciones jurídicas lo hacen posible y es necesaria la ocupación de los inmuebles en cuestión por causa de utilidad pública»*.

Además de lo anterior, ya en esa fecha se había ejercido por la Junta de Andalucía el derecho de retracto sobre la finca, al que luego me referiré, de tal manera que la expropiación podría devenir innecesaria.

Este desistimiento de la expropiación cayó como un jarro de agua fría en las organizaciones y movimientos ecologistas, hasta el punto de que Greenpeace interpuso

recurso de alzada frente a la mencionada Resolución de desistimiento de 18 de junio de 2009, que fue desestimado por Resolución de 21 de diciembre de 2009 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. La organización ecologista presentó recurso contencioso ante el TSJA, sede de Granada que lo desestimó mediante STSJA de 1 de junio de 2015, Rec. 452/2010. En el recurso la recurrente argumentaba la incompetencia del órgano que adopta el acuerdo recurrido, porque el Delegado de Gobierno no es competente para proceder al desistimiento de la expropiación ya que el desistimiento ha de realizarse por el mismo órgano que acordó la declaración de utilidad pública, cual ha sido el Consejo de Ministros. Igualmente señalaba que la resolución dictada no mencionaba la desaparición de las causas de interés público que justifican la expropiación y falta de motivación de la resolución recurrida pues no aporta valoración alguna de la SJCA nº 2 de Almería de fecha de 5-9-2008 relativa a la revisión de oficio de la licencia de obras. La Sala del TSJA al respecto de la falta de competencia indica que la declaración de utilidad pública e interés social la efectuó el Consejo de Ministros en resolución de 23-2-2007 y, posteriormente, el concreto expediente expropiatorio se inició con el dictado del acuerdo de necesidad de ocupación que se dictó por el Delegado del Gobierno en Andalucía en fecha de 30-7-2007. Por tanto, la Sala concluye que *«el Delegado de Gobierno en Andalucía tenía competencia para dictarlo, pues este órgano administrativo había sido el que inició el expediente expropiatorio ex art. 23.7 LOFAGE de 14 de abril de 1997, teniendo, consecuentemente, competencia para desistir del mismo»*. Respecto de la falta de motivación, la citada Sentencia la rechaza pues no cabe confundir la brevedad y concisión de términos de los actos administrativos resolutorios con la falta de motivación. Continúa diciendo que la reseña de la resolución *«a la vista de la incidencia que sobre el mismo tiene la sentencia de 5 de septiembre de 2008 del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 2, de Almería, y sin perjuicio de volver a iniciarlo en función de lo que finalmente se resuelva sobre esta cuestión en sentencia con fuerza ejecutiva»* resulta suficiente para motivar y justificar el desistimiento acordado, pues el contenido de la sentencia en cuestión no es exigible que se transcriba expresamente en la resolución impugnada. Por último, respecto a si la Administración expropiante tiene la facultad de desistir del expediente expropiatorio iniciado con la declaración de necesidad de ocupación la Sala determina la viabilidad del desistimiento del expediente expropiatorio, pues no se había procedido a la ocupación de los bienes objeto de la expropiación ni a

la fijación del justiprecio, además de no concurrir daños y perjuicios para los expropiados. Además de todo ello, *«la concreta situación de los inmuebles a expropiar sigue sin aclararse, circunstancia de la que no es ajena esta propia Sala, que ha dictado resoluciones contradictorias en relación incluso a la consideración del suelo donde se ubica la edificación, al calificarse de no urbanizable de especial protección en la sentencia firme de 11 de junio de 2012 y como urbanizable en la de fecha de 21-3-2014»*. En definitiva, se considera ajustado a derecho el desistimiento de la expropiación.

1.9.5. El ejercicio del derecho de retracto.

Como he indicado anteriormente, la expropiación del hotel iniciada en el año 2005 dejó de tener sentido, además de por las razones antes expuestas y consignadas en la STSJA de 1 de junio de 2015, Rec. 452/2010, por el ejercicio por parte de la Junta de Andalucía del derecho de retracto legal en relación con las cinco fincas que componen el Sector. Como he consignado en los antecedentes al comienzo de este apartado, mediante escritura de 30 de junio de 1999 la empresa Azata, S.A. (posteriormente Azata, S.L.) adquirió las siguientes fincas: de la entidad Rio Alias S.A. las fincas números 7.596, 4.804 y 4.802, todas ellas del libro 81 de Carboneras del Registro de la Propiedad de Vera y de la entidad Parque Club El Algarrobico S.L. adquirió las fincas 4.803 y 7905, ambas también del Registro de la Propiedad de Vera. La compraventa fue inscrita en el Registro de la Propiedad de Vera en fecha de 23 de agosto de 1994 y las citadas cinco fincas –junto con otras- fueron aportadas por la entidad compradora al Proyecto de Compensación del Sector R-5, en la playa "El Algarrobico" de Carboneras, dando lugar por subrogación real, y por lo que aquí interesa, a la finca registral número 8.943 (inscrita, igualmente, en el Registro de la Propiedad de Vera). El citado Proyecto de Compensación fue definitivamente aprobado por Resolución de 10 de julio de 2001 del Ayuntamiento de Carboneras y, el 23 de octubre de 2001, Azata, S. A. transmitió a Azata del Sol, S. L. el pleno dominio de la finca registral número 8.943, en concepto de aportación no dineraria y en contraprestación de 136.000 participaciones societarias de esta última, previa ampliación de capital.

Pues bien, a pesar de todo ese tiempo transcurrido desde la citada compraventa (7 años), no es hasta el 26 de septiembre de 2006 cuando, por Resolución de esa fecha de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, se acuerda la adquisición, mediante el ejercicio del derecho de retracto, de esas cinco fincas transmitidas en el año 1999, valorándose los terrenos en la propia resolución en 2.313.896,61 €. La resolución impugnada establecía designar al Delegado Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Almería para que, en nombre de la misma, formalizase las escrituras de compraventa o, en su defecto, Actas de Pago y Ocupación y demás documentación necesaria hasta la total inscripción de las fincas en los Registros pertinentes. Es decir que, como en otras ocasiones, la Junta de Andalucía utilizaba –erróneamente– por analogía¹⁰⁶⁹ lo dispuesto en los artículos 48 a 51 de la LEF relativos a la fase final del procedimiento expropiatorio: acta de pago y de ocupación y, en su caso, consignación del precio. En fecha 30 de octubre de 2006 se levantó acta de pago y ocupación; y al mostrar el representante de Azata, S.L. su oposición a la misma, el 9 de noviembre de 2006 se consignó aquella cantidad en la cuenta de depósitos de la Delegación Provincial de la Consejería de Economía en Almería.

La Resolución ejercitando el retracto se fundamentaba en el art. 24 de Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. El citado artículo establece que la Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Medio Ambiente, podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en todas las transmisiones onerosas de bienes y derechos inter vivos de los terrenos situados en el interior de los espacios

¹⁰⁶⁹ Vide STS de 11 de julio de 2001, Rec. 6046/1994, Id Cendoj: 28079130032001100676: «[...] Pero no es menos cierto que el precepto distingue entre el ejercicio del derecho de retracto, que se atribuye en él a la entidad de derecho público denominada Patrimonio Forestal del Estado, y la aplicación del mismo -regulada a continuación, en el párrafo cuarto del artículo 66- que se lleva a cabo a través de la instrucción de un expediente que, con audiencia del interesado, se eleva a la aprobación del Ministro de Agricultura para, obtenida ésta, dirigir al propietario una hoja de aprecio, con apertura en su caso de un procedimiento idéntico al de la expropiación forzosa en el período de justiprecio para tasar los daños, perjuicios y deméritos, si existieran, deducibles del precio, que lo será siempre el mismo de venta, y subsiguientes trámites de pago, toma de posesión e inscripción en el Registro de la Propiedad». Debe llamarse la atención, sin embargo, que la STS de 16 de mayo de 2012, Rec. 5446/2009, que, en su F.J.3., niega que se puedan aplicar los privilegios de de la Administración Pública en materia de expropiación forzosa al ejercicio de un derecho de retracto legal: «El derecho de retracto legal también permite adquirir la propiedad, pero sus requisitos y modo de ejercicio son distintos. Si la Junta de Andalucía creía que concurrían las condiciones para expropiar la finca aquí considerada, habría debido iniciar el correspondiente procedimiento expropiatorio; algo que no hizo. Lo que no tiene sentido es pretender aplicar, sin apoyo en norma jurídica alguna, los privilegios de la Administración Pública en materia de expropiación forzosa al ejercicio de un derecho de retracto legal».

declarados protegidos, en los términos previstos por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres¹⁰⁷⁰.

Frente a la citada Resolución de 26 de septiembre de 2006 de ejercicio del retracto se presentaron cuatro recursos que fueron desestimados por sendas sentencias STSJA: STSJA, Granada, de 10 de diciembre de 2013, Rec. 2016/2006 (Azata del Sol), STSJA, Granada, de 30 de enero de 2013, Rec. 769/2006 (Inversiones Carboneras, S.L.); STSJA, Granada, de 7 de octubre de 2013, Rec. 2092/2006 (Ayuntamiento de Carboneras); y STSJA, Granada, de 10 de diciembre de 2013, Rec. 2017/2006 (Azata, S.L.). Prácticamente todos los recursos se basaban fundamentalmente en la extemporaneidad del ejercicio del derecho de retracto y la ausencia de justificación suficiente de la concurrencia en las fincas objeto del retracto de valores naturales o medioambientales que justifiquen su protección.

Respecto a la extemporaneidad del ejercicio del derecho de retracto basada en que la resolución que lo acordó se dictó transcurrido con creces el plazo de un año establecido en el artículo 10.3 de la Ley 4/1989, el TSJA la rechaza amparándose en el párrafo segundo del citado art. 10.3 que, respecto al *dies a quo* para el cómputo del plazo de un año señala que «[...] *A los efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, por el transmitente se notificarán fehacientemente a la Administración actuante las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en que haya sido instrumentada la citada transmisión. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que deberá efectuarse en todo caso y será requisito necesario para inscribir la transmisión en el Registro de la Propiedad*» (STSJA de 7 de octubre de 2013, Rec.2092/2006). A esto añade el TSJA

¹⁰⁷⁰ El art. 10.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres disponía que «*La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, y la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo. A los efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, por el transmitente se notificarán fehacientemente a la Administración actuante las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en que haya sido instrumentada la citada transmisión. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que deberá efectuarse en todo caso y será requisito necesario para inscribir la transmisión en el Registro de la Propiedad*».

que «[...] *la transmisión nunca fue notificada a la Consejería de Medio Ambiente*» aunque ello no impide que «*el ejercicio del derecho de retracto pueda estar sujeto al plazo de un año cuando se ha incumplido la obligación de notificar la transmisión, si bien en tal caso el mismo sólo podrá empezar a contar desde que la Administración competente tiene conocimiento exacto de la venta. Dicho "conocimiento exacto", cuya concurrencia habrá de ser acreditada por quien invoque la extemporaneidad, ha sido interpretado por el Alto_Tribunal -en sentencia, entre otras, de 16 de julio de 2007, con cita de la jurisprudencia de la Sala Primera- como un conocimiento cabal, completo y real -no meramente formal o ficticio- de las condiciones esenciales de la transmisión*» (STSJA de 7 de octubre de 2013, Rec.2092/2006). Y en este caso no se había acreditado el momento en que la Consejería tuvo ese conocimiento exacto pues la escritura de compraventa - presentada en la Consejería de Economía y Hacienda para la liquidación del impuesto de transmisiones patrimoniales- afirmaba que las fincas vendidas no estaban dentro de los límites del Parque Natural, por tanto ocultando el dato esencial de ubicación para el ejercicio del derecho, circunstancia que impide estimar la existencia de ese conocimiento exacto.

Por lo que se refiere a la ausencia de valor ambiental de los terrenos para su protección, el Tribunal andaluz en su STSJA de 10 de diciembre de 2013, Rec. 2017/2006, confirma esa valor ambiental de forma clara: «*el interés medioambiental de las fincas objeto del retracto resulta notorio, hasta el punto de que -[...] la Comisión Europea, en decisión de 19 de julio de 2006, calificó al Parque Cabo de Gata-Níjar como Lugar de Interés Comunitario, habiéndolo incluido previamente en la Red Ecológica Europea Natura 2000. A ello ha de añadirse el reconocimiento del parque o algunas de sus zonas como Humedal de Importancia Internacional - Ramsar 1989-, Reserva de la Biosfera -Unesco 1997-, Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo -Zepime 2001- y Geoparque -2001-*».

Desestimados los cuatro recursos, la sentencia del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Carboneras e Inversiones Carboneras, S.L.no fueron recurridas y devinieron firmes, mientras que Azata del Sol, S.L. y Azata ,S.L. fueron recurridas casa-ción ante el Tribunal Supremo que desestimó los recursos en STS de 10 de febrero de 2016, Rec. 520/2014 (Azata del Sol) y Rec. 1521/2014 (Azata Patrimonio, S.L. antes Azata, S.L.). El Tribunal Supremo, sobre la extemporaneidad del ejercicio del derecho

de retracto, ratifica los argumentos esgrimidos por el TSJA, y concluye que no hubo notificación de la transmisión y que, en ausencia de la notificación, sólo tuvo conocimiento fehaciente de la transmisión al tener, a su vez, conocimiento del recurso administrativo formulado por la entidad recurrente frente a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 8 de noviembre de 2005, aprobatoria del deslinde marítimo-terrestre de la zona de costa colindante con las fincas transmitidas (STS del recurso 520/2014).

Por otro lado, la STS de 10 de febrero de 2016, Rec. 1521/2014, respecto al motivo de casación relativo a que la sentencia impugnada había tenido en cuenta, como razón de decidir, la Sentencia del TSJ de Andalucía de 11 de junio de 2012, que consideró que los terrenos de las fincas ahora retractadas (según el Decreto 418/1994) no podían considerarse clasificados como Suelo Urbanizable, ya que tenían «*la calificación de espacio protegido no urbanizable*», negándole valor jurídico alguno a las posteriores correcciones efectuadas por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, el TS afirma que la naturaleza urbanística de los terrenos se encontraba presente en el sustrato de la sentencia, partiéndose, en la misma demanda, de la consideración de Suelo Urbanizable a los efectos de cuestionar la legalidad de la Resolución habilitadora del retracto. Se trataba, por tanto, de dejar constancia de unos pronunciamientos judiciales firmes con indudable incidencia en la cuestión que se debatía. Obvio es que el objeto de las pretensiones deducidas en la instancia era la Resolución de la Junta de Andalucía mediante la que se materializaba el ejercicio del derecho de retracto, pero obvio es, también, que en tal decisión incidían, de una u otra forma, las decisiones judiciales a las que la sentencia se refiere. A continuación, la sentencia afirma que para evitar una resolución fragmentada de la controversia, las materias urbanística, medioambiental y del DPMT que inciden en un mismo territorio no pueden escindirarse o analizarse de forma separada y con exclusión de una respecto de las otras como parece pretender la recurrente (FJ Cuarto).

Respecto al motivo consistente en la infracción del principio de confianza legítima pues la aprobación por parte de la Junta de Andalucía y de las demás Administraciones intervinientes (Ayuntamiento de Carboneras) de todos los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística de precedente referencia llevó a la recurrente a la convicción razonable de que los terrenos que estaba adquiriendo no estaban sometidos al régimen jurídico derivado de su inclusión dentro del Parque, el TS reconoce, por un

lado que, «tal cúmulo de actuaciones -que sin duda acreditan una evidente descoordinación administrativa en la gestión de unos terrenos desde las perspectivas urbanística, medioambiental y del protección del dominio público marítimo- terrestre-», por otro, «*no revisten, en modo alguno, los requisitos de vinculación jurídica y eficacia, jurisprudencialmente exigidos, para poder deducir del mismo la imposibilidad de adquirir los mismos por la vía del retracto que nos ocupa*».

La citada STS de 10-02-2016, Rec. 1521/2014, en su Fundamento Octavo se refiere al precio del retracto reclamado por la actora y que ésta cifra en 117.576.330 €. El Alto Tribunal rechaza el motivo pues considera que los gastos que reclama la recurrente no pueden contar con la consideración de "gastos necesarios y útiles hechos en la cosa vendida" previstos en el 1518.2º del CC, pues los mismos fueron realizados en zona ambientalmente protegida y parcialmente perteneciente a la servidumbre de protección marítimo-terrestre; es decir, «*dichas construcciones, aunque pudieran resultar amparadas por autorizaciones, permisos, informes o licencias de las diversas Administraciones actuantes, sin embargo, la característica con la que realmente cuentan, desde la perspectiva medioambiental en la que el retracto se sitúa, es la de "innecesarios e inútiles"*».

Por último y como he dejado dicho anteriormente, el Ayuntamiento de Carboneras no recurrió ante el TS su sentencia sobre el retracto y, al devenir firme, la Junta de Andalucía pretendió su ejecución y para ello solicitó el 13 de marzo de 2015 auxilio judicial del TSJA que se acordara requerir judicialmente a la entidad Azata del Sol, para que designara cuenta bancaria en la que poder hacer efectivo el pago del precio del retracto y autorizara la entrada en domicilio para posibilitar la toma de posesión de la finca objeto del derecho de retracto. Pero, mediante Auto de 28 de mayo de 2015¹⁰⁷¹,

¹⁰⁷¹ Vide ATSJA de 28 de mayo de 2015 que deniega las medidas porque entiende que el denominado Protocolo General de colaboración suscrito entre la Junta de Andalucía y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino para la recuperación de la playa de El Algarrobico es irrelevante a los efectos de la ejecución de la sentencia, pues "cualquier actuación tendente al restablecimiento ambiental de la zona en referido Protocolo requiere seguir el procedimiento legalmente aplicable y estar avalado por los correspondientes pronunciamientos judiciales", sin que, en consecuencia, el citado Protocolo pueda tener repercusión directa en relación con el ejercicio del derecho de retracto. Y, respecto a la designación de cuenta bancaria donde hacer efectivo el precio señala, recordando el alcance de los efectos de la sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la LRJCA, que la misma sólo tendría efectos entre las partes, esto es, entre el Ayuntamiento de Carboneras y la Junta de Andalucía, y en el ámbito estrictamente delimitado por el contenido del acto administrativo del ejercicio del derecho de retracto, sin que suponga la adquisición de la propiedad misma, pues ello requiere la formalización del negocio jurídico por el que la misma se trasmita.

se denegaron las medidas solicitadas pues la legalidad del retracto no significa que los terrenos del hotel automáticamente sean de titularidad de la Junta de Andalucía, ni que la resolución que lo adoptó fuera un título inscribible en el Registro de la Propiedad¹⁰⁷². Recurrido dicho Auto en reposición por la Junta de Andalucía, se desestimó por Auto del TSJA de 4 de diciembre de 2015. Este Auto del TSJA, además de ratificar lo dicho en el Auto recurrido, en relación con la solicitud de entrada en la finca, la Sala del TSJA expone que no se está ante un proceso autónomo para solicitar tal autorización de entrada para la ejecución de un acto administrativo sino ante la ejecución de una sentencia de contenido estrictamente desestimatorio, y que, en consecuencia, la ejecución del retracto corresponde a la Administración.

Ambos Autos del TSJA fueron recurridos en casación por la Junta de Andalucía y Azata Patrimonio, S. L. y Azata del Sol, S. L. presentaron sendos escritos de oposición a la admisión del recurso de casación. El TS dictó la STS de 4 de diciembre de 2017, Recurso de Casación 832/2016, que declaró no haber lugar y, por tanto, desestimarlos. El recurso se basaba en dos motivos: en el primero se imputa a los autos impugnados haber incurrido en defecto de jurisdicción, consistente en que se está en presencia de una sentencia que ratifica la legalidad de un acto administrativo que no sólo procede al ejercicio del derecho de retracto sino que, junto a ello, declara la procedencia del levantamiento del acta de ocupación y pago, y ello implica, según el motivo desarrollado, la ejecución de un acto de administración y no un mero acto de administración. Considera la Junta de Andalucía que los autos impugnados no pueden, en fase de ejecución, cuestionar la legalidad de dicha acta y remitirse a la jurisdicción civil, pues la jurisdicción contencioso administrativo es la competente y, por ello, era procedente la autorización de entrada de conformidad con lo establecido en el artículo 96.3 de la Ley 30/92.

En el segundo motivo se imputa a los autos impugnados haberse excedido en la ejecución de lo decidido en la sentencia que puso fin al proceso, pues esta confirmó la legalidad de la Resolución de 26 de septiembre de 2006, que acordó la adquisición de la finca de referencia mediante retracto y, en consecuencia con los pronunciamientos de los autos, la Sala se excede de lo decidido en la sentencia contradiciendo, incluso,

¹⁰⁷² Vide Ferrán PONS CÁNOVAS, «El fallido Hotel de El Algarrobico: crónica jurídica del despropósito», en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 312, Madrid, marzo 2017, p. 54: «[...] aun a pesar del empeño de la Junta de que fuera así y a sabiendas de que este planteamiento era inviable jurídicamente».

su tenor, en dos aspectos concretos: tanto en la declaración de subordinación de la autorización de entrada para la toma de posesión a la previa inscripción registral, como al negar la posibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad del acto administrativo de ejercicio del derecho de retracto.

Sin embargo, el TS desestima ambos motivos señalando, en primer lugar, que la Sala de instancia actuó con corrección cuando denegó la autorización de entrada a las fincas afectadas por el retracto ejercitado por la Junta de Andalucía, no incurriendo en defecto de jurisdicción por haberse remitido a la jurisdicción civil pues esa remisión se hacía por considerar que la toma de posesión de las fincas se encontraba subordinada a la previa inscripción registral del documento traslativo de la propiedad, cuando, además, como fincas registrales estas habían desaparecido y se habían sustituido por las fincas de reemplazo tras el proyecto de compensación y reparcelación debidamente aprobados. La decisión denegatoria de los autos se fundamenta, en síntesis, en la doctrina establecida en la STS de 16 de mayo de 2012 RC 5446/2009¹⁰⁷³, seguido a instancia de la misma Junta de Andalucía, contra la calificación negativa del Registro de la Propiedad a la inscripción de acta de ocupación y pago, que sería confirmada por la Dirección General de los Registros y del Notariado. Por tanto, el TS confirma la decisión de denegación de la autorización de entrada en la finca pues aunque la sentencia que se ejecuta pueda ser extensiva a la legalidad también del acta de pago y ocupación de las fincas afectadas, la potencialidad del fallo de la sentencia que se ejecuta no puede extenderse a la resolución de los conflictos que se suscitan como consecuencia de la transformación física y registral de las originarias fincas objeto de retracto y, a continuación, como consecuencia de su acceso al Registro de la Propiedad, a lo que pueden oponerse tanto las mercantiles recurridas como el propio Registro al llevar a cabo la

¹⁰⁷³ Vide STS de 16 de mayo de 2012 RC 5446/2009, Id Cendoj: 28079130062012100389. La sentencia en cuestión se refiere a la pretendida inscripción en el Registro de la Propiedad de las actas de ocupación y pago de un retracto acordado por Resolución de la Viceconsejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 29 de julio de 2003 que acordó la adquisición una finca situada en el Parque Natural del Cabo de Gata. El Registro de la Propiedad de Almería nº 4 denegó la inscripción, por dos razones: primera, que el derecho de retracto, ejercido el 29 de julio de 2003, fue extemporáneo por haber transcurrido más de un año desde el 10 de junio de 2002, fecha en que había tenido lugar la transmisión de la finca; y segunda, que no había consentimiento del titular registral de la finca ni, en su defecto, resolución judicial, por lo que el principio de tracto sucesivo impedía la inscripción. La Junta presentó recurso gubernativo contra la referida calificación negativa, que fue desestimado por la Dirección General de los Registros y el Notariado, acto que fue recurrido ante el TSJA de Madrid que declaró, mediante Auto, la inadmisibilidad del recurso por incompetencia de la jurisdicción contenciosa por ser materia de competencia de la Jurisdicción Civil. Interpuesto recurso de casación frente a dicho Auto, el TS

calificación. En un supuesto como el de autos, lo que, realmente, *«se pone de manifiesto es una discrepancia entre la realidad física de las fincas sobre las que, en su día, se ejerció el derecho de retracto, por la Administración ahora recurrida, y la realidad registral actual derivada de la transformación urbanística; pues bien, la resolución de tal discrepancia excede, sin duda, del ámbito resolutorio propio de la ejecución de sentencia, ya que, de accederse por la Sala de instancia a la autorización entrada en las originarias fincas objeto de retracto, ello implicaría -tácitamente- la ocupación de una realidad actual que no se corresponde con el contenido del retracto, cuya legalidad se declaró por la sentencia»*. En definitiva, tal autorización implicaría una interferencia en el proceso transmisivo registral, cuyo control de la legalidad corresponde al Registro de la Propiedad y, de discreparse con la decisión que éste adopte, se podrá acudir a la jurisdicción para resolver la discrepancia. Por otro lado, el TS manifiesta que la Sala de instancia, igualmente, actuó con corrección cuando rechazó formular el requerimiento económico que se le planteaba por parte de la Junta de Andalucía, sin que, con tal decisión denegatoria se extralimitara del contenido del fallo de la sentencia.

Por último, la Junta de Andalucía consideraba que tal extralimitación se habría producido en dos declaraciones contenidas en los autos impugnados: por (1) declarar la subordinación de la toma de posesión de las fincas a la previa inscripción registral, y por (2) negar la posibilidad de la inscripción registral del acto administrativo de ejercicio del derecho de retracto. El TS también rechaza este motivo con apoyo en su STS de 16 de abril de 2013, Rec. 918/2012, de la que dice que no estamos ante un supuesto de ejecución de sentencia como el contemplado en aquella, en el que se trataba de un mandato que derivaba de una sentencia firme que había procedido a la anulación del Acuerdo municipal que, por tanto y de forma indebida, había posibilitado la cancelación del embargo trabado. Continúa señalando que como ya dijo en esa sentencia citada *«Será, pues, el órgano jurisdiccional el que valorará la concreta situación de terceros cuyos derechos garantiza el Registro, y decidirá, motivadamente, sobre los efectos que en el ámbito registral ha de producir la decisión jurisdiccional en trance de ejecución. Decisión de la que, por supuesto, será único responsable el órgano judicial»*. Concluye el TS que *«obviamente, el contemplado no es el caso de autos, pues lo que, en síntesis, en aquella sentencia se exponía es que, en ejecución de sentencia, el Registro de la Propiedad no puede discrepar -en la forma en que allí lo hizo- de la calificación de*

tercero de buena fe, una vez resuelta esta posición en el correspondiente incidente de ejecución, como no podrá hacerlo cuando, en un futuro inmediato, los tribunales se pronuncien sobre tal concepto al amparo del nuevo párrafo 3º del artículo 108 de la LRJCA» .

1.9.6. El carácter de suelo no urbanizable de El Algarrobico: el PORN del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y la aprobación de las NNSS de planeamiento de Carboneras.

Como hemos podido ver en los antecedentes examinados con anterioridad en este apartado de la tesis, entre la aprobación del Plan Parcial (1988) y la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización (1997) pasaron diez años y en ese tiempo se aprobó el Decreto 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, así como su Plan Rector de Uso y Gestión. El PORN modificó los límites del Parque Natural que se habían fijado por Decreto 314/1987, de 23 de diciembre, incluyendo dentro de sus límites la zona de la Playa de El Algarrobico. Esta inclusión lógicamente no tuvo en cuenta la clasificación del suelo prevista en las NNSS de Carboneras ni la aprobación en su día del referido Plan Parcial. La cartografía del PORN englobó el Sector en el que estaba prevista la construcción del hotel en la Subzona C1 (Área Natural de interés general). A continuación, en diciembre de 1997, la Junta de Andalucía modificó los planos del PORN a través de una corrección de errores y el Sector del Algarrobico pasó a ser considerado como Área urbanizable (Subzona D.2). Esta actuación irregular permitía la construcción del Hotel y, de ahí que el Ayuntamiento de Carboneras finalmente otorgara en el año 2003 la licencia de obras a la que antes me he referido, así como a su impugnación mediante revisión de oficio.

El 5 de febrero de 2008 se dictó el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el nuevo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar (PORN). En este PORN se calificaba la zona de El Algarrobico como Zona C3, definida como «*núcleos habitados preexistentes y otras zonas transformadas*», por lo que tal zonificación era compatible

con las nuevas edificaciones y la rehabilitación de las existentes para el desarrollo de actividades ligadas al turismo en el medio rural y, por tanto, con el Hotel. El citado Decreto del PORN fue recurrido ante el TSJA, Granada, por la promotora Azata del Sol, S.L. (Rec.1295/2008) y por las asociaciones ecologistas “Greenpeace España” (Rec.1309/2008), “Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense”, “Asociación Ecologista Cóndor”, “Plataforma Cívica Salvemos Macenas” (Rec. 1311/2008) y Asociación de Amigos del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar” (Rec.1292/2008).

El Decreto fue suspendido cautelarmente en algunas de sus determinaciones mediante ATSJA, Granada, de 10 de marzo de 2009, PMC 1311.9/2008, en el que el TSJA argumentó que lo que se impugnaba no era todo el Decreto sino puntualmente lo referente al cambio en el planeamiento urbanístico de Níjar y Carboneras, en concreto, las zonas- C “de mayor intervención urbana”, en base a la legalización de las obras ilegales según el PORN de 1994 y otras cuestiones referidas a la ampliación de suelo urbano –urbanizable en Carboneras y Níjar y ampliación de cultivos bajo plástico. La Sala consideró que *«De no accederse a la suspensión interesada se podrían causar perjuicios irreparables o de muy difícil reparación, puesto que se podrían autorizar edificaciones en suelos que, en principio, no deberían albergarlas, por lo tanto, y teniendo en cuenta que la ejecución atentaría contra la finalidad legítima del recurso, que es evitar la alteración de la edificabilidad en el parque natural sometido a protección, lo aconsejado es acceder a la suspensión de la ejecución interesada del Decreto 37/08 , de cinco de febrero, como en el particular de la nueva zonificación C-3 del Decreto recurrido»*.

Respectos las sentencias recaídas en los distintos recursos, se suscitó un verdadero problema cuando el mismo Tribunal alcanzó dos resultados diferentes. Así, mientras que la STSJA de 11 de junio de 2012, Rec.1309/2008 (y, posteriormente, la STSJA de 23 de mayo de 2016, Rec. 1292/2008 y STSJA de 20 de julio de 2017, Rec. 1311/2008) declaró no ajustado a Derecho el Decreto recurrido y declaró que el nivel de protección medio ambiental del sector de El Algarrobico debe ser el otorgado como zona C1 en el PORN aprobado por Decreto 418/94, la STSJA de 21 de marzo de 2014, Rec. 1295/2008, interpuesto por Azata del Sol, estimó el recurso, revocando el Decreto y declarando que la clasificación del suelo correspondiente al sector ST1 —y al sector ST2— debía ser la de suelo urbanizable (zona D).

Concretamente, la STSJA de 11 de junio de 2012 revocó el Decreto 37/2008 y declaró *«que el nivel de protección medioambiental del referido sector debe ser el otorgado como zona C1 (Área Natural de interés general) en el PORN aprobado por Decreto 418/94 conforme a la planimetría publicada en el BOJA»*. La Sala del TSHA argumentó que, *«tras reducirse el nivel de protección ambiental del PORN de 1994 al ahora recurrido PORN de 2008, no se acredita en el expediente administrativo que el valor medioambiental del sector en cuestión se haya reducido, como para proceder a tal degradación en el nivel de protección. Y si pudiera sobreentenderse que la colación (sic) de una enorme masa de ladrillos, como esqueleto de una gran edificación, infringiendo la zona de servidumbre marítimo terrestre y ocupando una gran extensión, supone de por sí una degradación medioambiental, esta situación fáctica (a la cual pretende adaptarse el nuevo PORN al calificar el sector de El Algarrobico de zona C3) no es debida a la propia evolución natural de la zona, sino que ha sido la consecuencia de una agresiva actuación humana, que ha de ser corregida por otros cauces pero no modificando a la baja el nivel de protección de la zona. [...] Y todo ello, ha de enlazarse, además, con la declaración de la zona en cuestión como ZEPA, zona integrada en la Red Natura 2000, como lugar de interés comunitario (LIC), como integrante de la Reserva de Biosfera, como Humedal Ramsar y como zona de especial protección del Mediterráneo (ZEPIME); instrumentos que reconocen la concurrencia del valor medioambiental que debe ser objeto de protección»* (FJ 7).

Por otro lado, la citada sentencia, en relación con la falta de adaptación de las NNSS al PORN aprobado en 1994 y al cambio del nivel de protección del sector a través de la corrección de errores, concluye que: *«Por ello, la planificación urbanística de Carboneras debió someterse al prioritario criterio zonificador del PORN, conforme la planimetría publicada en 1994, sin que pueda aceptarse que por un mecanismo tan burdo como una mera corrección de errores se cambie la protección de un sector, pasando de especial protección a urbanizable; lo que, más bien parece haber sido una triquiñuela para hacer jugar a la inversa la jerarquización de los planeamientos urbanísticos y medio ambientales, adaptando el PORN a las NNSS del ente local, lo que, a tenor de la normativa reseñada, está vedado»*.

La STSJA de 11 de junio de 2012 de la Sección 1ª devino firme y, por tanto, como se había declarado nula la zonificación del PORN de 2008, volvía a tener vigencia la establecida en el PORN de 1994 (suelo no urbanizable de especial protección).

A pesar de esta firmeza y de la declaración judicial de la clasificación del suelo como no urbanizable de especial protección, la STSJA de 21 de marzo de 2014, Sección 3ª, estima el recurso contencioso administrativo formulado por Azata del Sol y revoca el Decreto impugnado por no ser ajustado a derecho en el particular relativo a la norma 4. 2.3.3, anulando y dejando sin efecto el inciso final que dice *«entre las que se incluye el sector ST-1 (SUE R5 en las NNSS de Carboneras 1988), denominado Algarrobico»*. La sentencia declara que el nivel de protección medio ambiental del referido sector debe ser el correspondiente a las demás áreas declaradas como “zona D” en el PORN aprobado por Decreto 37/08 conforme a la planimetría publicada en el BOJA, debiendo reflejarse dicha zonificación en la cartografía correspondiente. De igual forma, declara el derecho de la actora a que los terrenos incluidos en el Sector ST2 de Carboneras se incluyan en la zonificación del Decreto impugnado como “D” en el PORN de 2008.

Para apartarse de lo resuelto en la STSJA de 11 de junio de 2012, Sección 1ª, esta sentencia señala que aquella sentencia no produce efectos de cosa Juzgada en el este litigio al actuar las partes con diferente posición Jurídica pero, sobre todo, por cuanto petitum y causa de pedir son diversas por lo que no concurren las identidades requeridas para la producción de los efectos de cosa Juzgada. Añade que tampoco resulta afectado el principio de igualdad por cuanto la jurisprudencia constitucional ha excluido la existencia de tal derecho cuando los procesos sometidos a comparación radican en Secciones diferentes de un mismo Tribunal y, por último, indica que fundamentalmente la diversa conclusión *«obedece al considerar aquella sentencia, con fundamento sustancial en la cartografía del PORN, que los terrenos cuestionados resultaban zonificados como C1 en el PORN de 1994, posición que resulta diferente a la sostenida en la presente sentencia, según hemos visto, en la que se toma como punto de partida la zonificación como D2 de tales terrenos en el indicado PORN de 1994, lo que necesariamente conduce a conclusiones diferentes entre una y otra sentencia»*.

Respecto al fondo del asunto considera el TSJA que en el PORN de 1994 existe una antinomia entre el texto articulado de la norma y la representación cartográfica en

ella contenida pues, atendiendo a que el Sector ST1 de Carboneras (El Algarrobo) se clasificaba por el planeamiento municipal como suelos urbanizables, lo que podría en principio conducir a su inclusión como suelos zonificados D2, la planimetría anexa al PORN lo situaba como zona C1. Esta antinomia o discordancia debe ser resuelta atendiendo al contenido específico de la norma en cuestión, Decreto 418/94, es decir, al texto articulado, pues *«es el texto articulado el que permite analizar la situación existente, comprender las razones y justificación de la norma y asegurar una aplicación general de la misma que respete el principio de igualdad y no discriminación, garantizando que los criterios normativos se aplican de igual forma a todos los ciudadanos que se encuentren ante un mismo supuesto de hecho, todo ello frente a la representación cartográfica, que realiza una aplicación singular de la norma respecto de la cual, y advertida la evidente discordancia, en principio se desconocen las razones que justificarían su inclusión de los suelos como C1 pues ningún argumento se ofrece para ello, y la propia Administración autonómica autora de la norma reconoce que la cartografía inicial era errónea y por ello procedió a su rectificación por vía de error de hecho»* (FJ 6).

Más grave es la justificación que hace el TSJA en esta sentencia de la corrección de errores realizada por la Junta en 1997, sustituyendo tres planos del PORN. Al respecto señala que no entra a analizar la legalidad de la modificación de los planos y de la validez que pudiera otorgarse a la misma por respetar o no los cauces establecidos para la corrección de errores, pero que *«la mencionada corrección de errores no operaba arbitrariamente rectificando una situación fijada con anterioridad de forma inexorable y definitiva, sino que, por el contrario, respondía a la antinomia existente entre el texto articulado del PORN de 1994 y su documentación gráfica»* y que *«la concordancia entre la zonificación D2 y la clasificación de urbanizable del suelo del Sector ST-1 de Carboneras quedó de manifiesto cuando la Administración no procedió a iniciar ninguno de los procedimientos de revisión de los Planes Urbanísticos de Carboneras, ni ordenó la suspensión de dichos planes como tendría que haber hecho de entender que dicha clasificación de urbanizable era discordante con la zonificación urbanística, a tenor de lo previsto en el art. 8 del PORN cuando establece "3. Los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes en el momento de la aprobación del PORN deberán adaptarse a las condiciones establecidas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y las del presente Plan»*. Es decir, que como la Junta no había instado la modificación de las

normas de planeamiento, era claro que existía concordancia entre la zonificación D2 y la clasificación de urbanizable del suelo del Sector ST-1 de Carboneras.

A pesar de la posibilidad de aplicación del *ius variandi* que le asiste a la Administración para cambiar de criterio en el PORN de 2008, sin embargo la Sección 3ª de la Sala considera que esa aplicación de su potestad de revisión, en cuanto afecta a los derechos de los ciudadanos, especialmente en caso de restricción de los mismos, se encuentra sometido a límites, sobre todo, debe estar suficientemente motivada la actuación. Y en este caso, considera la Sala que en la memoria del PORN ni con ocasión de los diferentes informes incorporados a la misma la Administración ofrece «*la más mínima justificación en cuanto al cambio en la zonificación que afectase a los suelos ST1 propiedad de la actora*».

En definitiva, el TSJA el Tribunal declara que la zonificación del sector ST1 en el PORN de 2008 debe ser el de zona D2 (suelo urbanizable) como supuestamente estaba en el PORN de 1994 (FJ 9).

Lógicamente, ni las asociaciones ecologistas ni la Junta de Andalucía podían dejar la situación así, de tal manera que, por un lado, la Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense y posteriormente Greenpeace España, presentaron una querrela contra el Presidente y Magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada y, por otro, la Administración autonómica y Greenpeace España interpusieron recurso de casación frente a la STSJA de 21 de marzo de 2014, Rec. 1295/2008, que fue estimado por STS de 10 de febrero de 2016, Rec. Casación 1947/2014.

Por lo que se refiere a la querrela, las asociaciones ecologistas denunciaban que el recurso interpuesto por Greenpeace España frente al Decreto 37/08 por el que se aprobó el PORN y PRUG del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar correspondió a la Sección Primera encargada de tramitar los recursos referidos al medio ambiente, y donde se han tramitado y tramitan los que afectan al PORN pero, tras cinco años de tramitación en la mencionada Sección, el 24-2-14, los querellados acordaron trasladar el procedimiento a la Sección 3ª. La querrela consideraba que el motivo por el que los querellados trasladaron, irregularmente, el procedimiento de la Sección 1ª a la 3ª fue para poder dictar una sentencia contradictoria sin vulnerar el principio de igualdad. Por

otro lado, en la apelación n° 2026/08 sobre la validez de la licencia de obras del hotel El Algarrobo la ponente era una Magistrado D^a Trinidad, que se dio de baja por enfermedad, siendo sustituida por el Presidente de la Sala, Ilmo. Sr. Magistrado D. León. La querellante alegaba que la ponente anterior, Ilma. Sra. D^a Trinidad, había dictado dos sentencias el 10 de diciembre de 2013, fecha que precede a la celebración de la vista, por lo que consideraba que debió de ser esta última Magistrada quien decidiera si celebraba o no la vista, participando en la misma, correspondiéndole volver a asumir la ponencia, de conformidad con las normas de sustitución y reparto, en concordancia con el artículo 24.2 de la Constitución Española (derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley). Además de todo ello, la querella se refería a dilaciones indebidas en la tramitación del rollo de apelación n° 2026/08 que dieron lugar a que se publicara la sentencia de 21 de marzo de 2014, con anterioridad a la de la licencia de obras, lo que facilitaba el camino para declarar que el hotel se ubica en terrenos urbanizables, según el PORN de 1994, de acuerdo con la precitada sentencia de 21 de marzo de 2014. Todos estos hechos fueron calificados por las querellantes como constitutivos de un delito de prevaricación del art. 446 del Código Penal.

Sin embargo, mediante ATS de 17 de junio de 2014, P. Causa Especial 20248/2014, el Tribunal Supremo inadmite a trámite la querella, archivando las actuaciones ante la falta de la relevancia penal de los hechos imputados pues no toda interpretación del derecho aplicable a una determinada controversia colma las exigencias del delito de prevaricación: *«En el presente caso, la providencia de 24/2/14, dictada por los Magistrados querellados, por los que dando cumplimiento al Acuerdo de la Sala de Gobierno, sobre división de materias en tres Secciones (BOE 30/5/11), acuerdan tras asumir la competencia, señalar para votación y fallo y designación de ponente, no reúne los elementos objetivos y subjetivos del delito que les imputa»*, pues *«la distribución de asuntos entre Secciones que son funcionales no orgánicas, no es una norma rígida que impida su adaptación a determinadas circunstancias que así lo aconsejen.- El límite para el cambio está determinado por el señalamiento para votación y fallo del asunto, circunstancia que en el caso se respetó.- No obstante debemos señalar que la infracción de las normas de reparto no conculca el derecho al Juez natural, así viene pronunciándose la Sala Tercera de este Tribunal Supremo (ver sentencia secc. séptima de*

25/3/13, recurso contencioso 1326/12 remitiéndose a la sentencia nº 32/04) "la infracción de las normas de reparto no comporta la vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley"» .

A lo que añade que, examinada la STSJA de 21 de marzo de 2014 dictada por los querellados, no se aprecia en ella existencia alguna de prevaricación, ni en el plano objetivo se trata de una resolución de patente irracionalidad, ni en el plano subjetivo se indica ningún dato que permita apreciar un ánimo doloso o el tipo cualificado de imprudencia grave del art. 447 CP. Al contrario, afirma el TS, se trata de una sentencia razonable y razonada, con independencia de su acierto jurídico, conforme a derecho. Los hechos referidos a las dilaciones son una manifestación subjetiva infundada de la asociación querellante que no puede ser incardinada en el retardo malicioso del tipo penal del art. 449.1 CP, pues solo se trata de un juicio de intenciones de la misma. En definitiva, el ATS de 17 de junio de 2014¹⁰⁷⁴ considera que la Sentencia del TSJA de marzo de 2014 puede ser calificada de desacertada jurídicamente hablando, pero no constitutiva de delito.

Por lo que se refiere, por otro lado, al recurso de casación presentado por la Junta de Andalucía y Greenpeace España interpusieron recurso de casación frente a la STSJA de 21-03-2014, Rec. 1295/2008, que fue estimado por STS de 10 de febrero de 2016, Rec. Casación 1947/2014. Esta sentencia revoca y deja sin efecto la Sentencia de 21 de marzo de 2014. Se trata de una sentencia importante y extensa (32 fundamentos jurídicos) que estima haber lugar a la casación, desestimando el recurso 1295/2008 formulado por Azata del Sol, S.L. y que hay que analizar si quiera sucintamente.

Respecto a la infracción de las normas *in procedendo* el TS declara la «*total e incomprensible ausencia de resolución alguna que diera cobertura a la modificación de Sección que improcedentemente y con vulneración de las normas de reparto se produjo*», resultando una «*auténtica vía de hecho en el cambio de sección operado*» (FFJJ 15º, 16º y 17º).

¹⁰⁷⁴ Frente al Auto de 30 de septiembre de 2014 que acordó la acumulación de la causa 20650/2014 seguida por los mismos hechos y razón de pedir a la causa especial 20248/14 y la querellante Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense presentó recurso de súplica que fue desestimado mediante ATS de 21 de noviembre de 2014, nº de Recurso 20650/2014.

Por otro lado, el TS, respecto a la infracción del principio de cosa juzgada, reconoce de forma contundente que la Sentencia de instancia *«se ha apartado conscientemente de lo resuelto de forma definitiva y firme por una sentencia anterior de la misma Sala de 11 de junio de 2011, siendo de destacar cómo, en la referida sentencia, la disposición objeto del recurso era la misma que ahora ha sido objeto de enjuiciamiento, siendo idéntica la pretensión ejercitada, en cuanto dirigida a concretar la correcta zonificación que había de corresponder al ST1 "El Algarrobico", por mucho que los recurrentes discrepasen en cuanto a tal determinación. Pero no es que coincidan tan sólo el objeto y la pretensión, sino que, además, el proceso seguido por ambas sentencias para alcanzar sus respectivas conclusiones ha sido similar, dado que ambas parten del análisis de la zonificación asignada a los terrenos en 1994, si bien se alcanzan decisiones contradictorias, lo que delata que, la segunda sentencia no sólo se aparta de lo resuelto con carácter firme en la primera, sino que contradice expresamente sus pronunciamientos»*. En consecuencia con lo dicho, el TS se apoya en lo resuelto de forma definitiva en la anterior Sentencia firme de la misma Sala de 11 de junio de 2014, de manera que concluye que *«los terrenos que comprenden el ST1 deben estar incluidos en la zona C1 del Parque Natural, zonificación que era la existente en el PORN de 1994, al haberse declarado la nulidad de la zonificación como C3 contenida en el PORN de 2008»* (FJ 24).

Por lo que se refiere a la zonificación del Sector, el TS, en el FJ 26, señala que la sentencia recurrida realiza un destacado esfuerzo argumentativo para tratar de demostrar que, en todo caso, la zona que debió asignarse a los terrenos litigiosos era la D2. Al respecto, el Alto Tribunal afirma, sin género de dudas, la superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico, reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio, como ha reconocido la jurisprudencia, así Sentencia del Tribunal Constitucional 102/95, de 26 de junio y Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989. Y además declara que el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental. De tal manera que la inacción administrativa al no haber adaptado o suspendido los efectos del plan municipal no puede justificar la desprotección de determinados ámbitos incluidos en el instrumento de ordenación para la protección de los recursos naturales. Y ello, aunque existieran hipotéticas incoherencias en la Memoria del Plan.

Respecto a la antinomia entre el texto del plan y su grafía, señala la sentencia que el argumento de que debe prevalecer el primero, *«sería irreprochable si estuviera acreditado su fundamento base, esto es, la existencia de tal antinomia, sin embargo, la misma dista mucho de haber quedado acreditada»*. Y ello porque *«basta una lectura del contenido del PORN de 1994, para comprobar que en su texto no se contempla ninguna operación de asignación de zonificación a concretos y determinados ámbitos espaciales, limitándose a establecer (art. 238) diferentes tipos de zonas, estableciendo sus características y sus criterios de ordenación, de forma tal que la concreta asignación a cada terreno de la zonificación correspondiente sólo aparece reflejada en los planos, lo que impide que pueda hablarse de esa antinomia, siendo de destacar como, por el contrario, en el PORN de 2008, tal asignación de zona a los terrenos litigiosos sí que se realiza en las normas del plan, en cuanto en su apartado 4.2.3.3, referido a las Zonas C3, "Núcleos habitados existentes y otras zonas transformadas", se hace referencia explícita a "Otras áreas degradadas por la intervención humana", entre las que se incluye el sector ST-1 (SUE R5 en las NNSS de Carboneras 1988), denominado Algarrobico»*.

Respecto a la "corrección de errores" llevada a cabo en 1997 y que la sentencia de 2012 reputa de "mecanismo burdo", la sentencia de instancia elude entrar a analizarla si bien admite su existencia para sacar de ella una serie de conclusiones. El Ts, al respecto, con cita de su STS de 2 de abril de 2009 (Recurso 11.438/04), considera que la disparidad en el texto está lejos de resultar evidente y palmaria de la mera contemplación de ambas determinaciones, la gráfica y la escrita, y, en todo caso, habría podido esgrimirse como un argumento para la impugnación de las Normas Subsidiarias, pero de ninguna manera cabe sostener que constituya un simple error material.

En cuanto a la incidencia sobre el derecho de propiedad y a la efectividad de los derechos urbanísticos adquiridos con anterioridad a la aprobación del PORN y que éste no contempla medidas expropiatorias o indemnizatorias, el TS declara que *«un PORN puede reducir o suprimir aprovechamientos previamente conferidos en los planes urbanísticos»* (FJ 28) , de manera que las posibles compensaciones a los propietarios habrán de dilucidarse por sus cauces propios, pero no puede suponer que los terrenos queden privados de protección hasta que la compensación, si resultara procedente, se consume.

Respecto a la negación de cualquier afección ambiental por la zonificación reconocida en 2008 (D2, suelo urbanizable), fundada en la preexistente de 1994, el TS con cita de la STS de 29 de marzo de 2012 recuerda la doctrina de la necesidad de una especial justificación de aquellas actuaciones que impliquen una desprotección ambiental del suelo, de forma que se exige *«un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos»*. Es decir, *«resultaría exigible un especial rigor y motivación para justificar la desprotección de unos terrenos que, como las propias sentencias recogen, están declarados como zona de especial protección para aves –ZEPA- (en octubre de 1989), como lugar de interés comunitario –LIC- (en enero de 1998), integrante de la Red Natura 2000 (en 2007), de la Reserva de la Biosfera (en 1997) y del Humedal RAMSAR (en 1991), así como zona especial de protección del mediterráneo –ZEPIME-»* (FJ 30).

La Sentencia, en definitiva, viene a confirmar que, cuando se otorgó la licencia municipal, era de aplicación la zonificación de suelo no urbanizable de especial protección, por lo que la licencia vulneró el PORN. Con ella se cerró el *«debate acerca de la posibilidad de «indultar» la porción de la edificación situada más allá de la anchura de 100 metros de la servidumbre de protección»*¹⁰⁷⁵. Y ello a pesar de los recursos de casación desestimados por STS de 12-12-2017, Rec. 2867/2016, interpuesto por la Asociación Cultural Amigos del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar frente a la STSJA de 23 de mayo de 2016, Rec.1292/2008, y STS de 20 de noviembre de 2017, Rec. 2984/2016¹⁰⁷⁶, interpuesto por el Ayuntamiento de Carboneras frente a la STSJA de 23 de mayo de 2016, Rec. 532/2009; ambos en relación también con el Decreto 37/08 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el

¹⁰⁷⁵ Vide Ferrán PONS CÁNOVAS, «El fallido Hotel de El Algarrobico: crónica jurídica del despropósito», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 312, Madrid, marzo 2017, p. 60.

¹⁰⁷⁶ Es de resaltar el correctivo que le dedica el TS al Ayuntamiento de Carboneras en la STS de 20 de noviembre de 2017, Rec. 2984/201 cuando afirma que: *«En consecuencia, no existe una "nueva" zonificación para el sector ST-1 y ST-2, con independencia de que el Ayuntamiento de Carboneras haya incumplido los artículos 5 y 19 de la Ley 4/89, que le obligaban a adaptar su planeamiento urbanístico al PORN. En definitiva, los dos Sectores a que se refiere el recurrente gozan del mismo nivel de protección que aquel con el que contaban en el PORN 1994, por lo que no se puede considerar que exista una nueva zonificación, causa u origen de eventuales indemnizaciones a los particulares que deberían haber sido contempladas en la citada memoria económica»*.

Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y el Plan Rector de Usos y Gestión.

Por último, y dentro de este apartado, es preciso hacer referencia a otra cuestión relevante cual es la aprobación definitiva del PGOU de Carboneras por adaptación parcial de las NNSS a la LOUA mediante el acuerdo del Pleno municipal del Ayuntamiento de Carboneras de fecha 11 de agosto de 2009 (BOP de Almería nº 211 de fecha 3 de noviembre de 2009). El PGOU clasificaba a los dos sectores concernidos (ST-1 Algarrobo y ST-2 el Canillar) como urbanizables.

Tanto Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense, como Ecologistas en Acción y Greenpeace impugnaron el citado acuerdo en lo referente al Sector S-T 1 conocido como Algarrobo y el Sector S-T2, el Canillar, que consideraban debían figurar en el PGOU como Suelo No urbanizable por estar dentro de los linderos del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en espacio protegido no urbanizable.

El TSJ de Andalucía dictó la STSJA de 18 de julio de 2016 (Sección 3ª, Rec. 1870/2009), estimatoria del recurso presentado, recogiendo la argumentación esgrimida por el TS en la STS de 10 de febrero de 2016, Rec. Casación 1947/2014 en relación a la superioridad del planeamiento ambiental sobre el urbanístico, el TSJA revoca la aprobación del PGOU en relación exclusivamente a tales sectores, *«que deben figurar en el PGOU como Suelo No Urbanizable, debiéndose proceder a la anulación y archivo definitivo de ambos sectores»*.

No satisfecho el Ayuntamiento de Carboneras con la sentencia del TSJA citada, la recurrió en casación esgrimiendo dos motivos de casación. El primero consistente en incongruencia omisiva de la sentencia pues no se pronunció sobre la alegación de que las asociaciones demandantes no aportaron junto a sus escritos de interposición del recurso, ni tampoco en el de demanda, los documentos que acreditaran el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que le sean de aplicación. Y el segundo motivo, la incongruencia de la sentencia al aplicar erróneamente el artículo 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres (LCEN), para resolver sobre el fondo del asunto.

La STS de 19 de abril de 2018, Rec. 124/2014 declara no haber lugar a la casación. Respecto al primer motivo, el TS lo zanja señalando que es cierto que tal pronunciamiento expreso no había existido, pero eso no debe llevar, irremisiblemente, al acogimiento del motivo y a la retroacción de actuaciones al objeto de que por la Sala de instancia se pusiera de manifiesto a las partes el defecto de capacidad denunciado. Alegado el defecto, sólo será exigible el requerimiento previo del órgano jurisdiccional cuando, sin él, pueda generarse la situación de indefensión proscrita en el artículo 24.1 de la Constitución. En el presente caso, en el que la Sala de instancia no estaba obligada a llevar a cabo actuación alguna tendente a la subsanación del defecto procesal denunciado, la cuestión se desplaza a la falta de respuesta de la Sala respecto de tal cuestión. El TS señala que había tenido a disposición la aportación posterior de las asociaciones recurrentes en la instancia que, respectivamente, en relación con cada una de ellas, acredita el cumplimiento del deber de subsanación necesario para colmar la exigencia de lo establecido en el artículo 45.2.d) de la LRJCA y, tal aportación -ex-temporánea pero suficiente- no fue recurrida en la instancia. Todo ello nos conduce a realizar una interpretación de la situación de conformidad con el principio de economía procesal pues, a la larga, se volvería a una situación como la de autos.

Por último, respecto a la denuncia de incongruencia de la sentencia al aplicar erróneamente el artículo 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres (LCEN), el TS dice que realmente el precepto que se podría considerar infringido no es el que se cita que se encuentra derogado sino el artículo 19, de similar contenido, contemplado en la posterior Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Lo significativo es que la sentencia impugnada se limita a seguir el criterio establecido por la STS de 10 de febrero de 2016, Rec. 1974/2014, cuya declaración, en relación con los terrenos incluidos el sector ST-2, reproduce la de instancia, haciéndolo, igualmente, en su declaración sobre la vinculación del contenido del PGOU de Carboneras respecto del PORN de Cabo de Gata-Níjar, de conformidad con el artículo 5 de la LCEN que sí era de aplicación a los hechos de aquel supuesto. Concluye el TS diciendo que el Ayuntamiento de Carboneras procedió -de conformidad con el Decreto de referencia- a la conversión de sus antiguas Normas Urbanísticas de 1997 en Plan General de Ordenación Urbana, y, si bien es cierto que en aquellas Normas los dos sectores concernidos (ST-

1 y ST-2) estaban clasificados como urbanizables, sin embargo, en el PORN de 2008 (Decreto 11/2008) se consideraron como protegidos, y a este debió de adaptarse el Acuerdo impugnado, como, por otra parte, había ordenado el Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que fue aprobado el Plan de Ordenación Territorial del Levante Almeriense (POTLA).

1.9.7. Responsabilidad patrimonial.

De todos los frentes judiciales abiertos el único que no está definitivamente resuelto, pues aun quedan pendientes varios pleitos en los distintos Tribunales, es el de la responsabilidad patrimonial.

Las vicisitudes habidas en todo el proceso de construcción del Hotel de El Algarobico ponen de manifiesto una actuación anormal de la Administración – al menos en grado de inactividad- hasta el punto que la STSJA de 29 de julio de 2014, relativa a la apelación de la SJCA nº 2 de Almería sobre la licencia de obras declaró que *«A juicio del Tribunal todas y cada una de las distintas Administraciones implicadas han tenido numerosas ocasiones para impedir que se siguiera avanzando en la consolidación de los derechos concedidos por la licencia y, sin embargo, no ha sido así. Su anuencia o su omisión han dado pie al consabido resultado»*. Este pronunciamiento judicial sobre la actuación de las distintas administraciones en este asunto, junto con otros anteriores, llevó a la promotora del hotel a iniciar el camino de la exigencia de responsabilidad patrimonial de las tres Administraciones implicadas.

Debe señalarse que las sociedades promotoras en sus recursos contra el ejercicio del derecho de retracto pretendieron, de forma subsidiaria a la petición de su anulación, que se les indemnizara por el importe referido a la construcción del hotel, en base a que la Junta habría adquirido, por accesión, su propiedad. La valoración urbanística de las parcelas la cifraban en 117.576.330 € y la inversión en la construcción del hotel a 27.421.531 €. Sin embargo, la STSJ de Andalucía de 10 de diciembre de 2013; Rec. 2016/2006, y, posteriormente, la STS de 10 de febrero de 2016, Rec. 542/2016 desestimaron la pretensión de la recurrente. El TS concluye al respecto afirmando: *«No*

es, pues, el mecanismo previsto en el artículo 361 del CC el que resulta procedente a los efectos indemnizatorios pretendidos por el recurrente», y se remite a las exigencias de responsabilidad patrimonial que penden ante las Salas de lo Contencioso de la Audiencia Nacional y del TSJ de Andalucía en relación con las tres Administraciones implicadas, aunque sí reconoce que «han existido, a lo largo de este complejo conflicto, no solo actuaciones descoordinadas entre todas las Administraciones implicadas, sino, también, algunas de ellas, carentes del rigor exigible» (FJ 7º).

Ya antes, con motivo de la impugnación de la OM aprobatoria del deslinde, la promotora solicitaba de forma subsidiaria indemnización por responsabilidad patrimonial al achacar a la Administración del Estado el haberla inducido a confiar en la ausencia de restricciones para edificar, al no haber efectuado ningún reproche a la conservación incondicionada del Plan Parcial cuando informó la Revisión de las Normas Subsidiarias y estableció una servidumbre de protección de 20 metros en el Proyecto de deslinde, no alterada hasta que por la Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre se comunicó a la Delegación del Ministerio en Almería que la servidumbre debería ser de 100 metros y no de 20 metros. El TS, en su STS de 18 de julio de 2012, Rec. 985/2009, niega que la STSJA de 5 de diciembre de 2008 no se hubiera pronunciado sobre esta petición y dice que *«La Sala de instancia no se ha limitado, por tanto, a exponer las razones por las que la Orden ministerial aprobatoria del deslinde es ajustada a derecho, sino que ha rechazado que los daños o perjuicios derivados de la construcción del hotel en zona de servidumbre de protección puedan atribuirse a la Administración del Estado, quien respetó, a juicio de la propia Sala, la más estricta legalidad, y, en consecuencia, declara desestimables íntegramente las peticiones contenidas en la demanda, de donde se debe deducir que no sólo desestima la primera o principal pretensión sino también la formulada con carácter subsidiario, de manera que, aunque así no lo exprese literalmente en el parte dispositiva de la sentencia, ha de entenderse implícitamente desestimada esta última, ejercitada subsidiariamente, pues se desprende inequívocamente de lo textualmente declarado en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico décimo de la sentencia recurrida».*

Como es conocido, la responsabilidad de la Administración Pública es un principio básico del Derecho Administrativo y la CE 1978 reconoce a los particulares el dere-

cho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (artículos 9.3 y 106.2 CE).

La responsabilidad patrimonial de la Administración encuentra su definición en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en concreto en el artículo 32 en sus apartados 1 y 2 que establecen lo siguiente:

«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas».

No obstante, por las fechas en las que sucedieron los hechos y el momento de inicio del procedimiento, podría interpretarse que el régimen aplicable sería el previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993.

Pues bien, hay supuestos en los que la Administración, cuando ejerce la actividad territorial y urbanística, incurre en responsabilidad por funcionamiento normal o anormal de la misma. El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLR), establece en su art. 48, que dan lugar, en todo caso, a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

«a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación

de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia».

El supuesto contemplado en la letra c) del citado art. 48 del TRLS podría tener cierto encaje en los hechos a los que he venido refiriéndome en este apartado, pues el supuesto de la letra d) sería de más difícil justificación, puesto que podría entenderse que la promotora actuó en este caso con culpa o negligencia grave. Así, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 22 de marzo de 2017¹⁰⁷⁷, que informa desfavorablemente la solicitud de responsabilidad patrimonial solicitada por las promotoras frente a la Junta de Andalucía manifiesta que *«La licencia otorgada por el Ayuntamiento el 13 de enero de 2003 no se ajustaba a la legalidad (como ya puso de manifiesto el Juzgado de Contencioso-Administrativo nº 2 de Almería), si bien los promotores, con un deslinde ya en curso, prefirieron no darse por enterados y materializar una edificación en un claro gesto de política de hechos consumados, de cuya conducta se infiere que han de soportar el daño derivado por incumplir manifiestamente la Ley, no prece- diendo indemnización sino la demolición de lo ilegalmente construido»*(FJ 4).

Por tanto, el problema de la responsabilidad patrimonial en este caso se concentra en valorar si el administrado tenía o no el deber jurídico (antijuridicidad) de soportar el daño causado por la actuación de la Administración (o en este caso de las tres Administraciones). El Tribunal Supremo ha indicado que *«ese deber de soportar el daño o el perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la ley y el grupo normativo de ella derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito»* (SSTS 7 abril, 19 mayo y 19 diciembre 1989, así como en la STS de 10 de febrero de 1998). Es claro que, *«cuando AZATA inicia las obras de urbanización del Sector -y también las de edificación- lo está haciendo en base a un planeamiento vigente que le vincula y en cuya elaboración, en la parte que afecta a la zona de servidumbre de protección del litoral han participado todas las administraciones a las que correspondería reclamar, incluidas la de Costas en virtud de los mecanismo de coordinación que conllevan la emisión de informes preceptivos y vinculantes (artículos 112 y 117 de la Ley de Costas) que afectan directamente a dicho espacio»*¹⁰⁷⁸.

La Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, vigente cuando tuvo lugar la modificación de la zona de servidumbre de protección del Sector

¹⁰⁷⁷ Vide Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía núm.179/2017, de 22 de marzo.

¹⁰⁷⁸ Vide Juan José MUÑOZ DEL POZO y BAÑOS, La Responsabilidad Patrimonial de la Administración y el Urbanismo. “El Algarrobico”, Universidad Internacional de La Rioja, 2018, p.19.

ST-1 en el año 2005, establecía en su art. 41 que la modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Hay que recordar a este respecto que cuando se produce la limitación del aprovechamiento del suelo como consecuencia de la servidumbre de protección la construcción ya se encontraba ejecutada en un 94 % y que, en cualquier caso, los plazos de ejecución previstos en el Plan parcial (6 años) se encontraban más que vencidos.

En el caso de que se estimara en este caso la existencia de responsabilidad patrimonial por la actuación (u omisión) de las Administraciones (claramente mejorable, por no decir, negligente), habría que distinguir entre los daños causados por el acto anulado y los derivados de su anulación. En los primeros, es decir, en *«los daños directamente imputables a un acto ilegal que nos perjudica y que se ha anulado, nunca existirá el deber de soportar el daño; habrá que indemnizar siempre que nos encontremos ante un daño efectivo, económicamente evaluable e individualizado»*. En el caso de que reclame el lucro cesante quien, hasta el momento, ha sido destinatario de un acto favorable e ilegal, como una licencia ambiental después anulada, tendrá el deber de soportar la pérdida *«pues la ilegalidad de la licencia comporta la inexistencia del derecho al desarrollo de la actividad»*. Sin embargo, salvo que exista mala fe por parte del perjudicado (en este caso estaría por ver si actuó la promotora a sabiendas ya de que tendría que haber adaptado la construcción a las limitaciones de la servidumbre) no tendrá el deber de soportar los gastos devenidos inútiles como consecuencia de la anulación; ni tampoco el perjuicio derivado de la inmovilización de las inversiones realizadas. Es decir tendría derecho al importe de los *«gastos derivados de la construcción, debidamente actualizados; pero no a que se le abone el valor de mercado de las viviendas, equivalente al lucro cesante -así, STS de 24 de enero de 2018-»*. Si el perjudicado por dicha anulación es un tercer adquirente de buena fe, no podrá decirse que éste tenga el deber de soportar los daños derivados de la ilegalidad de la licencia; incluso tendrá derecho a indemnización por el daño moral derivado de la pérdida del hogar. En

este caso, la plena indemnidad exige compensar al adquirente con una cantidad que le permita comprar una vivienda de similares características»¹⁰⁷⁹.

En presente caso, el daño es perfectamente evaluable, pues los posibles daños a resarcir, incluida su valoración, serían, según la contestación a la demanda del Ayuntamiento de Carboneras en el recurso sobre reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia del deslinde de DPMT presentada frente al Ayuntamiento de Carboneras y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, los siguientes¹⁰⁸⁰:

- La pérdida de 21.488 m² de aprovechamiento lucrativo por las afecciones que dentro del sector produce la franja de servidumbre de protección de 100 metros: 14.138.658,71 euros.
- El valor de los honorarios por la redacción de un nuevo Plan Parcial: 175.138,50 euros.
- El valor de obras adicionales necesarias para adaptar la urbanización a la nueva reubicación de usos: 114.555 euros.
- El valor de las obras de demolición dentro de la franja de 100 metros: 752.195 euros.
- Daños morales: 800.000 euros.

Pero es que, además, en el presente caso, las actuaciones convergentes de las distintas Administraciones dan como resultado un daño sin lugar a dudas. En particular, la actuación de la Junta de Andalucía es la que tiene más connotaciones de irregular pues *«frente a lo que sostiene ahora, no es que pusiera todas las facilidades para que se construyera el hotel del Algarrobico y hasta le buscara subvenciones europeas, es que además en un principio quería hacerlo ella misma directamente»¹⁰⁸¹*. Y es que la

¹⁰⁷⁹ Vide María José ALONSO MAS, «La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento urbanístico», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 52, Iustel, 2019, p. .

¹⁰⁸⁰ Vide Juan José MUÑOZ DEL POZO y BAÑOS, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración y el Urbanismo. "El Algarrobico"*, Universidad Internacional de La Rioja, 2018, pp.13-14

¹⁰⁸¹ Vide Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, «La nueva servidumbre de protección», en J. Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.) *El nuevo derecho de costas*, Edit. Bosch, Barcelona, 2014, p.565.

participación de la Junta en la sociedad Parque Club Algarrobico, S.L. a través de la sociedad pública Iniciativas Económicas de Almería fue la que vendió a Azata los terrenos para que construyera en pleno Parque Natural no sólo el hotel sino otros siete establecimientos más, 2.500 viviendas y un campo de golf con helipuerto y zonas comerciales. Este hecho, entre otros, motivó que la promotora se opusiera al ejercicio del derecho de retracto de las fincas, toda vez que consideraba que la Junta había tenido cabal conocimiento de la transmisión pues era partícipe de la sociedad vendedora y tendría que haberse notificado a sí misma.

Otro hecho, muestra más de la actuación irregular, fue, como hemos visto, la subrogación que hizo la Junta de las competencias urbanísticas del Ayuntamiento de carboneras por “inactividad municipal”, mediante la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de 21 de marzo de 1997. Así como que, en 2003, las Consejerías de Turismo, Comercio, deporte, salud y Medio Ambiente, informaran favorablemente la licencia para la construcción del hotel.

La responsabilidad patrimonial en este caso se ve afectada por la adquisición de la finca por parte de la Junta de Andalucía a través del ejercicio del derecho de retracto como he dicho anteriormente. Además del importe del retracto que corresponde a la promotora, ésta ha mantenido que la valoración urbanística de las parcelas ascendía a 117.576.330 de euros y la inversión en la construcción del hotel a 27.421.531 de euros.

Habrá que esperar, en cualquier caso, a la resolución de los procedimientos judiciales que se encuentran a aun pendientes de resolver en los tribunales para comprobar, si en efecto, se reconoce o no a la promotora la responsabilidad patrimonial exigida.

1.9.8. Situación actual.

Concluidas todas las causas judiciales iniciadas en este asunto, a excepción de la responsabilidad patrimonial, lo cierto es que la actuación de las Administraciones Públicas en el caso del Algarrobico ha sido, como digo, particularmente irresponsable, hasta el punto que el propio_TS reconoce, en este sentido, que *«han existido, a lo largo*

de este complejo conflicto, no solo actuaciones descoordinadas entre todas las Administraciones implicadas, sino, también, algunas de ellas, carentes del rigor exigible» (FFJJ Séptimo y Noveno SSTS 542 y 546/2016, respectivamente) y que las diversas actuaciones acreditan «*una evidente descoordinación administrativa en la gestión de unos terrenos desde las perspectivas urbanística, medioambiental y de protección del dominio público marítimo-terrestre»* (FJ Séptimo STS 272/2016).

Por tanto, se puede afirmar que el caso de El Algarrobico es una muestra más de la necesidad de que la Administración (o Administraciones) armonicen la protección del medio ambiente con el desarrollo, «*de un modo que posibilite el encaje jerárquico en tramos sensible de la costa, actuando de modo puntual y artesano, si fuese posible, pero sin desvirtuar los valores que la ley matriz está obligada a proteger»*¹⁰⁸². También la falta de celo de las Administraciones con competencias en el asunto y su inactividad no puede achacarse a una falta de instrumentos jurídicos para evitar el desaguado, pues contaban con los precisos para haber actuado en tiempo y forma y no lo hicieron, sin necesidad de tener que acudir al nuevo mecanismo del art. 11.2.2 de la LC.

Tampoco, desde el punto de vista judicial, la solución al conflicto merece una calificación favorable pues ha dado muestras de falta de eficacia y descoordinación que causan desconfianza en nuestra justicia. Parece como si en este caso, al igual que ocurre con cualquier accidente de la vida, se hubieran juntado diversos factores que han dado lugar a la producción de un daño, no sólo, en su caso, a los promotores de la actuación, sino también (y esto es lo más importante) al medio ambiente, al litoral y a la sociedad misma.

¹⁰⁸² *Ibidem*, p. 571.



Hotel Azata del Sol, El Algarrobico en Carboneras (Almería).

Fuente: <https://datadista.com/playa-burbuja/desmontando-algarrobico/capitulo-6/por-que-sigue-alli/>

En definitiva, no es este el único caso de descoordinación administrativa o falta de vigilancia que produce daños en el litoral español. Basta con contemplar lo ocurrido con la ampliación del Hotel Kaype, situado en primera línea de la Playa del barro, en el T.M. de LLanes (Oviedo); o del Hotel Talaso Atlántico en Oia, Pontevedra, un macro-complejo hotelero con balneario de agua marina, sobre el que pesa una orden de demolición como consecuencia de la anulación por el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG) de todas las licencias que lo hicieron posible y que el Gobierno de la Xunta de Galicia y el Ayuntamiento de Oia tratan de legalizar con un plan urbanístico. Otro tanto ocurre en el caso del complejo turístico situado en la Playa de Majanicho, T.M. de Oliva en Fuerteventura y sobre el que la Comisión Europea ha abierto un procedimiento de infracción formal contra España por su construcción al estar situado en un espacio protegido por la Red Natura 2000; o el Hotel Papagayo Arena, en T.M. de Yaiza (Lanzarote). Los ejemplos son muchos y variados a lo largo de toda la costa española, aunque por su magnitud de trascendencia pública el caso del Algarrobico ha sido el más conocido.



Hotel Papagayo Arena, en T.M. de Yaiza (Lanzarote). Fuente GGoogle Earth

La necesidad de hacer compatible la preservación ambiental del litoral con su desarrollo económico se hace hoy más patente que nunca, sobre todo cuando los datos expuestos y otros muchos denotan *«la posible incubación de una nueva burbuja inmobiliaria que, si bien no es extensible al conjunto del territorio nacional, se está manifestando con cierta intensidad en determinados escenarios como las áreas costeras del litoral mediterráneo»*¹⁰⁸³.

1.10. Adaptación al cambio climático.

A lo largo de esta tesis se ha podido comprobar cómo el litoral, además de tratarse de un espacio físico en el que se desarrollan multitud de actividades de tipo económico, residencial, de ocio, deportivo, etc., es también un espacio considerablemente

¹⁰⁸³ Vide Pedro GORGOLAS MARTÍN, *El urbanismo andaluz tras la última burbuja inmobiliaria*, Tirant Humanidades, valencia, 2019, p.190.

frágil que se ve afectado por todas estas acciones del hombre. Pero la preservación del litoral precisa, no solo del control sobre estos usos antrópicos, sino también de la protección frente a los acontecimientos de tipo natural.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en 1992 y que entró en vigor en 1994, define el cambio climático como «*un cambio en el clima, atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables*». El cambio climático indudablemente produce efectos adversos en el medio ambiente, según la citada Convención, «tiene efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos». Sobre las causas del cambio climático, los científicos mayoritariamente coinciden en señalar la emisión de los denominados “gases de efecto invernadero” que incrementan la capacidad de la atmósfera terrestre para retener calor, dando lugar al fenómeno del calentamiento global. En 1998 se creó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. Los intentos de mitigar los efectos del cambio climático se plasmaron a nivel mundial en el Protocolo de Kyoto nacido de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1998 y que entró en vigor en el año 2005. En él se establecen, por primera vez, unos objetivos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero para la mayoría de los países desarrollados y de otros en vías de desarrollo, con un calendario determinado de cumplimiento.

El litoral, como espacio con un equilibrio dinámico especialmente crítico y sensible a cualquier alteración¹⁰⁸⁴, se ve afectado por el cambio climático en dos factores: la inundación y la erosión litoral. Ya me referí en capítulo anterior a la erosión costera entendida como «el avance del mar sobre la tierra, medido en un periodo de tiempo

¹⁰⁸⁴ Vide Teresa BARDAJÍ; Caridad ZAZO, Ana CABERO; Cristino José DABRIO; José Luis GOY; Javier LARIO y Pablo Gabriel SILVA, «Impacto del cambio climático en el litoral», *Enseñanza de las ciencias de la tierra: Revista de la Asociación Española para la Enseñanza de las Ciencias de la Tierra*, Vol. 17, 2, 2009, p. 141.

suficientemente amplio para eliminar las fluctuaciones del clima, de los temporales y de los procesos sedimentarios a nivel local»¹⁰⁸⁵. La erosión costera trae consigo tres riesgos: la pérdida de superficie, con un valor económico, social o ecológico; la destrucción de las defensas costeras naturales por los temporales (generalmente sistemas dunares), hecho que favorece la inundación y el deterioro de las obras de protección, que también favorece el riesgo de inundación.

Los parámetros que se consideran fundamentales de analizar, pues sus variaciones inducidas por el cambio climático pueden tener efectos reseñables en los diferentes elementos que configuran la zona costera, son los siguientes¹⁰⁸⁶: (i) nivel medio del mar en el litoral español: se ha determinado que la tendencia actual de variación del nivel medio del mar en el litoral español es de 2,5-3,0 mm/año, por lo que extrapolando al año 2050, se tendría un ascenso del nivel medio de +0.125-+0,150 m; (ii) la magnitud del oleaje: se observa un aumento de la energía del oleaje que llega a la Costa Cantábrica y Gallega; el Golfo de Cádiz presenta una tendencia negativa muy clara en energía del oleaje para todas las variables de oleaje estudiadas, lo que confirma la tendencia a un clima marítimo más suave; (iii) dirección de abordaje del oleaje: se observa un cambio en la dirección de abordaje del oleaje, fundamentalmente en la costa brava y archipiélagos canario y balear; (iv) playas: los efectos más importantes que el cambio climático puede suponer en las playas son una variación en la cota de inundación y un retroceso o, en su caso, avance, de la línea de costa; (v) obras marítimas: el cambio climático puede suponer importantes cambios en el rebase e inundación, tanto en estructuras en talud como en estructuras verticales de los paseos marítimos. Y es que las proyecciones señalan que alrededor del 70% de las costas de todo el mundo experimentarán un cambio de nivel del mar en un intervalo de $\pm 20\%$ de la media global¹⁰⁸⁷.

¹⁰⁸⁵ Vide *Eurosión 2005*, «Vivir con la erosión costera en Europa – Sedimentos y Espacio para la Sostenibilidad», Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. http://www.eurosión.org/project/eurosión_es.pdf, p. 4.

¹⁰⁸⁶ Vide Iñigo LOSADA, «El cambio climático en las zonas costeras; previsiones y estrategias de adaptación», en A. CENDRERO y F.GARCÍA (Eds.), *Simposio Internacional Evaluación crítica de las previsiones sobre el cambio climático: una perspectiva científica*, Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Madrid, 2008, pp. 1-3.

¹⁰⁸⁷ Vide *Cambio climático 2014, Informe de Síntesis, Resumen para Responsables de políticas*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2014, p.13.

En España existen tres documentos destacables referidos a la protección de las zonas costeras frente al cambio climático¹⁰⁸⁸ en los que se contemplan medidas de protección, medidas de acomodación y medidas de retirada o retroceso:

1º. *El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*, de 2006.

2º. *La Estrategia para la sostenibilidad de la Costa*, de 2007.

3º. *El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo*, de 2008.

El fenómeno del cambio climático esta interconectado con uno de los principios ambientales clave: el principio de precaución que tiene que ver con «la capacidad del ser humano de alterar el medio de modo irreparable y la necesidad, en consecuencia, de no esperar a que el daño se produzca para intentar afrontarlo en su origen e intentar corregir lo antes posible sus efectos o adaptarse a ellos en la medida de lo posible»¹⁰⁸⁹. La materialización de este principio de precaución se plasmó en la LPUSL 2013 en el último minuto, pues las referencias al cambio climático no se introdujeron hasta el paso del Proyecto de Ley por el Senado. El Grupo Parlamentario Popular en el Senado formuló una enmienda de adicción al Artículo Primero, que justificó así: «pretende establecer un régimen coherente para disponer de mecanismos adecuados para la defensa, protección y, en su caso, adaptación del dominio público marítimo-terrestre respecto de los efectos del cambio climático sobre el mismo. Se incorpora como novedad un régimen específico para los tramos del litoral que se encuentren en riesgo grave de regresión, al que se asocian diversos efectos jurídicos, como la limitación de las ocupaciones; la posibilidad de que la Administración realice actuaciones de defensa o restauración, incorporando el principio de colaboración de los beneficiarios mediante contribuciones especiales; la exigencia de que los proyectos para la ocupación del dominio público vayan acompañados de una evaluación prospectiva sobre los posibles efectos

¹⁰⁸⁸ Vide Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ y Francisco MONTES WORBOYS, «Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración eficaces contra los efectos del cambio climático», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, Sevilla, septiembre-diciembre 2012, p. 152.

¹⁰⁸⁹ Vide Luis Miguel ARROYO YANES, «La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016, p.415.

del cambio climático; y el establecimiento de una nueva causa de extinción de las concesiones, en el supuesto de que las obras o instalaciones estén en riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar».

Finalmente, el Preámbulo de la LPUSL se refería a estas medidas sobre el cambio climático señalando que se trata de regulaciones específicas para afrontar con garantías la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral. Y resume las mismas diciendo que *«Se introduce un régimen específico para los tramos del litoral que se encuentren en riesgo grave de regresión. La definición de esta situación se establecerá reglamentariamente y en atención a criterios científicos contrastados. En las áreas así declaradas, se limitan las ocupaciones y se prevé que la Administración pueda realizar actuaciones de protección, conservación o restauración, respecto de las que podrá establecer contribuciones especiales, otra de las novedades de esta reforma. También se exige que a los proyectos para la ocupación del dominio público se acompañe una evaluación prospectiva sobre los posibles efectos del cambio climático. Además, se incorpora como causa de extinción de las concesiones, el supuesto de que las obras o instalaciones estén en riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar. Junto a estas medidas de carácter jurídico, la Ley impone al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la obligación de elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. Con ello, se conseguirá disponer de un diagnóstico riguroso de los riesgos asociados al cambio climático que afectan a nuestra costa, y de una serie de medidas que permitan mitigarlos».*

En definitiva, las medidas en cuestión, incorporadas a la LC, son las siguientes:

- Se modifica el art. 2. a) LC que queda redactado en los siguientes términos:

«a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección, y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático».

- Se modifica el art. 6.1 LC y se añade un nuevo apartado 3, que quedan redactados en los siguientes términos:

«1. Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, incluidos los efectos del cambio climático, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes.

2. En otro caso, los terrenos invadidos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, según resulte del correspondiente deslinde.

3. Todo ello se entiende sin perjuicio de la aplicación del artículo 13 bis, cuando proceda».

- Se añade un nuevo art. 13 ter LC, que queda redactado del siguiente modo:

«1. La Administración del Estado podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal que se establezca reglamentariamente, de acuerdo con criterios técnicos, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales.

2. En los terrenos declarados en situación de regresión grave no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

3. Excepcionalmente y en las zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos 5 años, la declaración podrá prever que se otorguen derechos de ocupación destinados a servicios públicos acordes con lo establecido en el artículo 32. Estas ocupaciones no podrán otorgarse por un plazo que exceda de cinco años, prorrogables por periodos iguales dentro del máximo previsto en la presente ley.

4. Las construcciones amparadas por un derecho de ocupación, existentes en los terrenos declarados en situación de regresión grave se mantendrán, siempre que el mar no les alcance o exista riesgo cierto de que

lo haga, en los términos del apartado anterior. En caso contrario, el derecho de ocupación se extinguirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.

5. En los terrenos declarados en situación de regresión grave, la Administración del Estado podrá realizar actuaciones de defensa o restauración. En este caso podrá imponer contribuciones especiales de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 bis.

6. La declaración de situación de regresión grave se hará por Orden Ministerial, previo informe de la Comunidad Autónoma correspondiente y se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», así como en la sede electrónica del Ministerio.

7. Si las circunstancias que motivaron la declaración de situación de regresión grave desaparecieran, por Orden Ministerial se podrá revocar tal declaración, cesando todos sus efectos».

- Se añade un segundo párrafo al art. 44.2 LC, que queda redactado del siguiente modo:

«2. Deberán prever la adaptación de las obras al entorno en que se encuentren situadas y en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de ésta.

Asimismo, los proyectos deberán contener una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos donde se vaya a situar la obra, en la forma que se determine reglamentariamente».

- Se modifica el art.55.1LC, que queda redactado del siguiente modo:

«1. Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso público, cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance

y cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad. En este último caso, solo se revocará la autorización, si en el plazo de tres meses desde que le fuera comunicada tal circunstancia a su titular, este no hubiera adaptado su ocupación a la nueva normativa o la adaptación no fuera posible física o jurídicamente».

- Se modifica el art. 66.2 LC, que queda redactado del siguiente modo:

«2. El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años. Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen. Los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, respetando en todo caso el plazo máximo de 75 años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración».

- Se añade un segundo párrafo al art. 72.1 LC, que queda redactado como sigue:

«1. En todos los casos de extinción de una concesión, la Administración del Estado decidirá sobre el mantenimiento de las obras e instalaciones o su levantamiento y retirada del dominio público y de su zona de servidumbre de protección por el interesado y a sus expensas. Dicha decisión se adoptará de oficio o a instancia de aquél, a partir del momento anterior al vencimiento que reglamentariamente se determine en caso de extinción normal por cumplimiento del plazo, y en los demás supuestos de extinción en el momento de la resolución del correspondiente expediente».

No obstante lo anterior, en los supuestos de extinción de la concesión previstos en la letra m) del artículo 78, se procederá, en todo caso, al levantamiento y retirada de las obras e instalaciones del dominio público y de su zona de servidumbre de protección».

- Se añade una nueva letra m) en el art. 76 LC, que queda redactada del siguiente modo:

«m) Obligación del adjudicatario de adoptar las medidas requeridas por la administración de adaptación a la subida del nivel del mar, los cambios en la dirección del oleaje u otros efectos del cambio climático».

- Se añade una nueva letra m) al art.78.1 LC, que queda redactada en los siguientes términos:

«m) Revocación de la concesión cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar».

- Se añade un nuevo Capítulo II bis, titulado “Contribuciones especiales”, que incluye un nuevo art. 87 bis LC, con la siguiente redacción:

«Artículo 87 bis.

1. Podrán imponerse contribuciones especiales cuando de la ejecución de las obras que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre para su protección, defensa o mejora, o para la de los terrenos colindantes, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial, aunque éste no pueda fijarse en una cantidad concreta. El aumento de valor de determinadas fincas como consecuencia de la ejecución de las obras, tendrá a estos efectos, la consideración de beneficio especial.

2. Serán sujetos pasivos de estas contribuciones especiales quienes se beneficien de modo directo con las obras de protección, defensa y mejora del dominio público marítimo-terrestre; y especialmente los titulares de derechos de ocupación, así como los propietarios de las fincas y establecimientos colindantes.

3. La base imponible se fijará en el real decreto por el que se acuerde la contribución especial no pudiendo exceder del cincuenta por ciento del coste total de las obras.

4. El importe total de la contribución especial se repartirá entre los sujetos pasivos, atendiendo a aquellos criterios objetivos que según la naturaleza

de las obras y circunstancias concurrentes, se determinen entre los que figuran a continuación:

- a) Superficie de las concesiones y fincas colindantes beneficiadas.*
- b) Plazo restante para la extinción del derecho de ocupación.*
- c) Los que determine el real decreto por el que se acuerde la contribución especial en atención a las circunstancias particulares que concurran en la obra.*

5. El Gobierno, mediante real decreto aprobado a propuesta de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, acordará el establecimiento de contribuciones especiales en los supuestos a que se refiere la presente Ley».

- Finalmente, la Ley 2/2013 establece en su Disposición Adicional Octava¹⁰⁹⁰ la obligación de las Administraciones de elaborar determinados instrumentos de protección frente a los efectos del cambio climático:

¹⁰⁹⁰ La STC 28/2016, de 18 de febrero de 2016 (Recurso de inconstitucionalidad promovido por la a Generalitat de Catalunya). El recurso de inconstitucionalidad núm. 4912-2013, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya se formuló frente, entre otras disposiciones, a la Disposición Adicional Octava, apartado 2, de la LPUSL. El reproche que se hacía en el recurso al preceptos en cuestión era que la disposición prevé la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, en tanto que en su apartado segundo impone la elaboración autonómica de planes de protección de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos y de las infraestructuras construidas sobre ellos, sujetos a aprobación ministerial. A juicio de la Generalitat, el Estado no está habilitado para reservar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la aprobación de los planes de adaptación de los bienes demaniales adscritos y de las estructuras construidas sobre ellos, para hacer frente a los efectos del cambio climático. Por el contrario, la aprobación definitiva de tales planes forma parte de la competencia compartida en materia de medio ambiente que el artículo 144.1 EAC atribuye a la Generalitat de Catalunya. Por último, el recurso se refería al apartado 2 de la Disposición Adicional Octava de la LPUSL y del que la Generalitat discutía que se impusiera a las Comunidades Autónomas la elaboración de un plan de adaptación al cambio climático de las estructuras construidas sobre los bienes demaniales adscritos que se atribuya al MAGRAMA la potestad de aprobar los planes autonómicos relativos tanto a los bienes demaniales adscritos, como a las infraestructuras construidas sobre ellos. El TC considera, en primer lugar, que la previsión legal del plan no supone en ningún caso una intromisión en la gestión o explotación de los servicios portuarios o viarios establecidos sobre esos bienes, que se realizarán por las Comunidades Autónomas. Respecto a la segunda cuestión, el recurso defiende que la exigencia de que esos planes autonómicos sean sometidos a la aprobación de un órgano estatal, vulnera el reparto competencial ya que se trata de bienes de dominio público adscritos a las Comunidades Autónomas. Al respecto el TC declara que el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos. Todo esto «justifica una intervención como la que diseña el precepto impugnado, que cobra todo su sentido en atención a la titularidad estatal del demanio y el deber de preservación de su integridad». A lo que añade que «dado que la misma se explica por la

1º.- Obligación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de proceder a la elaboración de una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. La citada Estrategia deberá contener, como mínimo, la indicación de «los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos» (apartado 1).

2º.- Obligación de las CCAA de realizar un “Plan de adaptación” de los terrenos sobre los que se hayan adscrito terrenos de DPMT, conforme al art. 49 de la LC, que deberán presentar para la aprobación por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Dicho Plan de adaptación se ha de referir no sólo a los terrenos sino también a «las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático».

La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española se aprobó el 24 de julio de 2017 y las CCAA han ido elaborando diversos planes de adaptación como ya he expuesto en el apartado correspondiente a “otras medidas de protección indirecta” de esta tesis, al que me remito para evitar reiteraciones innecesarias.

necesidad de preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre en relación con las repercusiones que el cambio climático puede tener sobre tales bienes demaniales, a tales extremos ha de quedar limitado el acto aprobatorio estatal sin que en ningún caso pueda extenderse al modo de disponer y configurar las infraestructuras autonómicas, que queda fuera del ámbito aprobación estatal circunscrito, como se ha dicho, a los efectos de asegurar que el mencionado plan de adaptación cumpla la finalidad de garantizar la protección y defensa de las condiciones medioambientales del demanio frente al cambio climático. En suma, así interpretado, el precepto no resulta contrario a las competencias autonómicas» [F.J.7]. Esta interpretación del artículo se lleva al fallo y el TC desestima el recurso en todo lo demás. Así, el Fallo declara que el apartado 2 de la Disposición Adicional Octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos del fundamento jurídico 7. Y desestima el recurso en todo lo demás.

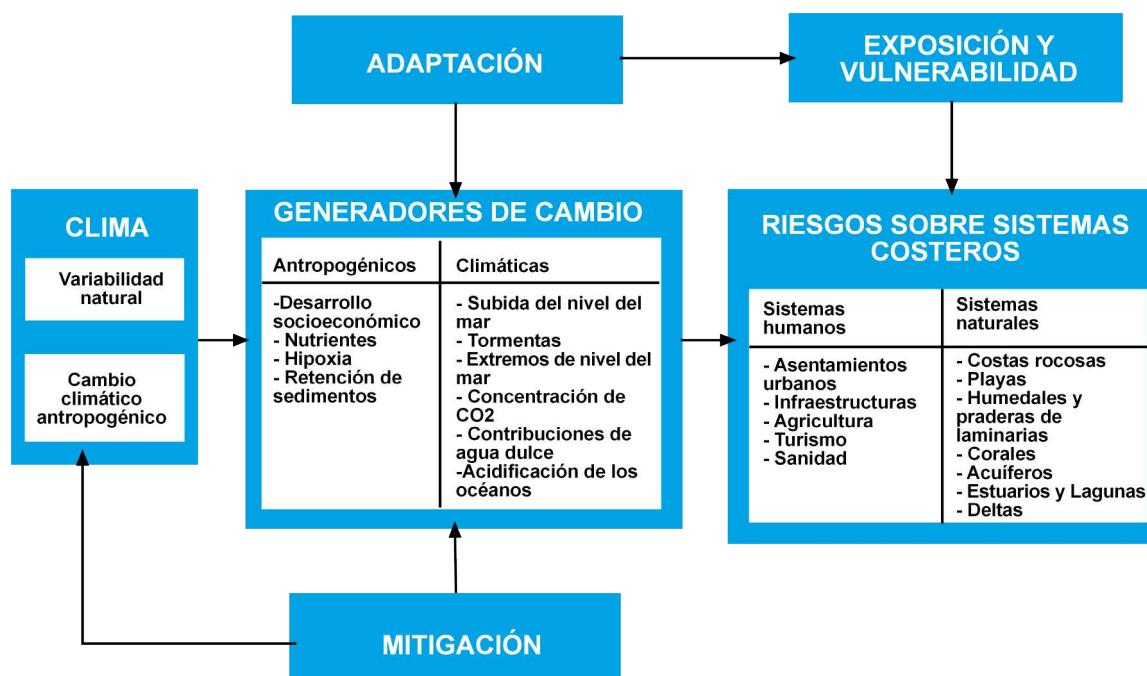


Figura 7. Esquema conceptual de cómo el cambio climático afecta al sistema costero generando consecuencias sobre los sistemas humanos y naturales. Fuente: modificada de Wong et al., IPCC-ARS, 2014.

Fuente: Documento "Estrategia de adaptación al cambio climático de la costa española", Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2016. p. 34.

La "Estrategia de Adaptación al cambio climático de la costa española" establece, entre las medidas de naturaleza jurídica y de política pública, las siguientes¹⁰⁹¹:

1ª.- Medida nº 11: Normativa y códigos de adecuación sobre criterios de para la acomodación de infraestructuras e instalaciones en zonas inundables o en erosión en el dominio público marítimo-terrestre.

2ª.- Medida nº 16: cambio en los usos de suelo en las zonas del litoral, con el fin de reducir su vulnerabilidad y el riesgo frente al cambio climático.

3ª.- Medida nº 17: favorecer la migración hacia el interior de humedales y marismas y creación de nuevas áreas intermareales, fomentando así los servicios de protección basados en ecosistemas.

¹⁰⁹¹ Vide Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Litoral: la futura ordenación del espacio marítimo y la adaptación al cambio climático», *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEMAT, Madrid, 2018, p.590.

4ª.- Medida nº 19: reducción de barreras administrativas, institucionales, jurídicas, sociales, etc. que impiden el desarrollo de algunas de las opciones de adaptación en la costa

5ª.- Medida nº 20: integración en la toma de decisiones a todos los niveles institucionales, lo cual supone reducir una gran parte de las barreras y limitaciones con las que se encuentra la planificación y la implementación de la adaptación al cambio climático en la costa.

6ª.- Medida nº 26: “Gestión integral de las zonas costeras” (GIZC): *«será el marco fundamental que el MAPAMA utilizará para establecimiento de medidas de adaptación. La GIZC es un proceso de largo plazo, institucionalizado e iterativo que promueva la integración de las actividades en la costa, los agentes públicos y privados y sectores relevantes para hacer una gestión sostenible de la costa. El MAPAMA promoverá medidas en diferentes ámbitos que faciliten la integración del cambio climático en la GIZC y favorezcan la implementación de la adaptación»*. Además, se añade que será *«Compatible con el concepto de infraestructura verde»*.

En la LC se valoran los efectos del cambio climático en ámbitos como los proyectos de ocupación o uso del dominio público marítimo-terrestre (artículo 44), la posibilidad de ampliar el plazo de concesión cuando se articulen planes de lucha contra aquéllos (artículo 66) o del establecimiento en los títulos de otorgamiento de autorización y concesión de la obligación del adjudicatario de adoptar las medidas oportunas para la lucha contra la variación climática y sus consecuencias (artículo 76), etc., dejando al Reglamento la regulación concreta de todas estas cuestiones. Estas nuevas medidas suponen, a juicio de algún sector doctrinal, una novedad relativa, pues *«ya el artículo 41 LC permitía extinguir de manera anticipada el título de ocupación (...) y al amparo del artículo 74.4 LC es posible denegar las concesiones y autorizaciones por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre»*¹⁰⁹².

¹⁰⁹² Vide M^a del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013, p.208. En igual sentido, vide Marta GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier SANZ LARRUGA, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas: Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, p.117.

He hecho referencia a lo largo de esta tesis a todas las medidas incorporadas en la LC, de una u otra forma. Pero, sin lugar a dudas, de todas ellas, la más importante es la que se refiere al régimen específico de los tramos que se encuentren en situación de regresión grave, si bien es cierto que dicho régimen no es sólo aplicable a los tramos en regresión por causas imputables al cambio climático, sino que también podrá ser extensivo a otros, cuya regresión obedece a causas distintas¹⁰⁹³. Puesto que ya he tratado dicho régimen con anterioridad en esta tesis me remito al apartado correspondiente, no sin antes señalar que en esos tramos, lógicamente, la Administración del Estado puede realizar actuaciones de protección, conservación y restauración (como, por otro lado, es aplicable a cualquier otro tipo de tramo de costa) pero su régimen específico tiene que ver más bien con la utilización “a futuro”¹⁰⁹⁴, no pudiéndose otorgar nuevos títulos de ocupación salvo excepciones justificadas.

Llama la atención que la LC, así modificada, prevea medidas para mitigar los efectos del cambio climático antes de conocer el diagnóstico de nuestras costas, pues la LPUSL pospuso a dos años la redacción de la Estrategia de Adaptación, es decir, no se disponía en el año 2013 de la fotografía de la situación del litoral que debía de servir de base para la adopción de medidas concretas de protección frente a las consecuencias de este fenómeno adverso del cambio climático. Y también llama la atención que la LPUSL no hiciera referencia alguna al Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que traspone a la legislación nacional la Directiva 2007/60/CE, con referencia específica en su articulado a los supuestos de “*inundación de las zonas costeras*”; ni tampoco al “Plan nacional de Adaptación al Cambio Climático” de la Oficina Española de Cambio Climático, en funcionamiento desde el año 2003. Estos “olvidos” del legislador puede que fueran consecuencia de la introducción a última hora en la Ley de todas las referencias al cambio climático.

No hay que olvidar que el *Plan de Acción para el Mediterráneo*, aprobado en 1975, dio como fruto el *Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo o Convenio de Barcelona* de 1995, desarrollado, entre otros, por el *Protocolo relativo a la Gestión*

¹⁰⁹³ Vide Ferrán PONS CANOVAS, *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, Pamplona, p.167.

¹⁰⁹⁴ *Ibidem*, p. 169.

Integrada de las zonas costeras del Mediterráneo aprobado en Roquetas de Mar (Almería) en el año 2008. En la denominada *Declaración de Almería* (Anexo II del Protocolo) se proclama que: «a) *El problema del cambio climático debe ser tratado seriamente, para reducir lo más rápidamente posible sus efectos en el entorno costero y marino mediterráneo, b) La promoción de la pronta aplicación de medidas en la región mediterránea para mitigar el cambio climático es fundamental para la preservación de los recursos, la diversidad biológica y la protección de las zonas costeras en la región mediterránea, c) «Las estrategias para mitigar el cambio climático deben incluir métodos como el enfoque por ecosistemas, la gestión de riesgos, la evaluación ambiental estratégica y la gestión integrada de la zona marina y costera».* Ya en dicho Protocolo se establecía la necesidad de que los Estados adoptaran medidas de evaluación de la vulnerabilidad y de los riesgos y «*medidas de prevención, mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos de las catástrofes naturales y, en particular, del cambio climático*» (art.22). Nada se dice de todo esto en el Preámbulo de la LPUSL, a pesar de que este Protocolo, como tratado internacional, despliega sus efectos de obligado cumplimiento sobre España como parte contratante, «*pasando, en nuestro juicio, a formar parte del ordenamiento jurídico español*»¹⁰⁹⁵.

A pesar de que las medidas de la LC tendentes a la consideración de los efectos del cambio climático en el uso del litoral pueden calificarse de positivas, lo cierto es que se echan de menos otras como pueden ser la realización de los deslindes atendiendo al impacto del cambio climático sobre el tramo en cuestión, para lo que se podían haber articulado “tramos piloto” vulnerables y, así, con sus resultados, realizar mapas temáticos de zonas con diferente nivel de riesgo¹⁰⁹⁶.

Por otro lado, las medidas de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en España están diversificadas en la legislación sectorial, de manera que no existe una norma que reúna unos criterios comunes, con independencia de su aplica-

¹⁰⁹⁵ Vide Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ, «La protección del Litoral español frente al cambio climático. Coordinación y colaboración administrativa para una Gestión Integrada de las zonas costeras», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Univ. Externado de Colombia, Bogotá, 2008, p.825.

¹⁰⁹⁶ Vide Raúl MEDINA, «El impacto del cambio climático en las zonas costeras», en *Cambio climático en las ciudades costeras*, FEMP, 2006, p.47.

ción después concreta a cada ámbito de actuación. Esta falta de normativa común podría paliarla el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (APLCCTE), que pretende ser el marco normativo e institucional que facilite la progresiva adecuación de la realidad de España a las exigencias que regulan la acción climática y que, a esta fecha, aún no entrado en el Congreso para su tramitación. El texto contempla que será obligatorio que los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares establezcan zonas de bajas emisiones antes de 2023, y que cualquier medida municipal que suponga una regresión para esas zonas deberá contar con un informe favorable de la Administración del Estado o autonómica competentes y la ampliación de las entidades que deben evaluar el riesgo climático al que está sometida su actividad. Todo esto se puede conectar con lo que ya dijo el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el RGLC 2014 que se preguntaba: *«si una reforma futura de la Ley 22/1988 no debiera sólo cambiar esa definición (mayores temporales conocidos) por un criterio que tenga más sentido tanto gramatical como de fondo y que se enfrente de manera más clara no ya a las regresiones de la costa debidas al cambio climático sino a la realidad misma de este fenómeno que empieza a ser recurrente en meteorología, o incluso, que se plantee si no compensa a medio y largo plazo acogerse como modelo a las tendencias de los países de nuestro entorno a ampliar mucho más el ámbito libre de construcción del litoral por estas razones unidas a las de protección ecológica de la interfase mar/tierra, lo que llevaría a un replanteamiento de toda esta cuestión, como se está haciendo en general en derecho comparado en bastantes países de nuestro entorno, aunque no en todos»*.

Otra medida que se podía haber adoptado por el legislador es la ampliación de la servidumbre de protección a los 200 metros con carácter general, pues los efectos del cambio climático se reflejan, no sólo en el DPMT, sino también en la servidumbre¹⁰⁹⁷. En definitiva, todas estas cuestiones no resueltas por el legislador, o resueltas tan solo en parte, ponen de manifiesto, como en muchas otras medidas de la LC, la necesidad de una nueva política de costas en España basada en la gestión integrada

¹⁰⁹⁷ Vide Luis Miguel ARROYO YANES, «La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016, p.447.

de las zonas costeras como, por otro lado, las instituciones internacionales y comunitarias han propuesto de forma reiterada. Esta gestión integrada, encaminada, entre otras cosas, a conseguir los objetivos de protección y adaptación de la costa al cambio climático, no puede llegar a realizarse de forma adecuada con las medidas incorporadas en la Ley. Por un lado porque la protección de la costa “frente a los efectos del cambio climático” se apoya en dos conceptos no definidos adecuadamente en la Ley y sin correspondencia en el mundo científico y técnico: “*Regresión grave y riesgo cierto*”¹⁰⁹⁸, y también porque los mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas previstos en la LC no resultan suficientes para ello, como señalan¹⁰⁹⁹, y no es posible una gestión integrada del litoral eficaz si no existe una estrecha colaboración entre las Administraciones nacionales, regionales y locales¹¹⁰⁰.

La LC, con las medidas incorporadas por la LPUSL, es, sin duda, un reflejo del consenso básico que existe en torno a la certidumbre científica sobre el cambio climático, pero aquella, por un lado, adopta medidas para prevenir los riesgos de regresión del litoral e inundaciones y, sin embargo, adopta también medidas en sentido contrario, como la reducción del dominio público marítimo-terrestre y de la anchura y limitaciones de usos de la servidumbre de protección (Disposición Adicional Tercera LPUSL, entre otras muchas). Esta contradicción hace que aumente considerablemente la vulnerabilidad del litoral a los daños (medioambientales, personales y económicos) causados por el cambio climático.

¹⁰⁹⁸ Vide Miguel Ángel LOSADA, «La modificación de la Ley de Costas de 1988 El inicio de un nuevo ciclo devastador», *Revista de Obras Públicas*, 3543, mayo 2013, p.53.

¹⁰⁹⁹ Vide Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ y Francisco MONTES WORBOYS, «Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración eficaces contra los efectos del cambio climático», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, Sevilla, septiembre-diciembre 2012, p. 157.

¹¹⁰⁰ Vide «*Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras, Principios generales y opciones políticas*», Comisión Europea, 1999, p.19.

II. DEPURACION CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL DE LA LEY 2/2013 Y DEL REGLAMENTO DE 2014.

Desde el comienzo de la tramitación del Proyecto, el texto de la LPUSL 2013 planteó serias dudas de inconstitucionalidad en cuanto a determinados preceptos, tanto desde el punto de vista de posibles invasiones competenciales en relación con las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral y medio ambiente y de los Ayuntamientos en materia de autonomía municipal, como desde la perspectiva de la reducción del dominio público marítimo-terrestre.

Con posterioridad, diversos preceptos del RGLC 2014 suscitaron también controversia y fueron impugnados ante el Tribunal Supremo.

1.- Depuración constitucional de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Dado que, a lo largo de esta tesis he ido consignando la correspondiente depuración constitucional de cada precepto de la LPUSL impugnado, en este epígrafe voy a tratar de abordar lo que ha resuelto el Tribunal Supremo respecto del Reglamento de 2014.

No obstante, sí he de señalar que la STC 233/2015 fue duramente criticada por parte de la doctrina científica al entender que, tanto aquella, como la propia LPUSL, *«debilitan de manera clara la eficacia protectora que la norma constitucional otorga al espacio marítimo-terrestre»*¹¹⁰¹. En mi opinión, y en la de parte de la doctrina¹¹⁰² no llega a tanto la sentencia, aunque sí hay algunas cuestiones que hubieran merecido alguna puntualización más profunda por parte del TC para evitar desprotecciones pun-

¹¹⁰¹ Vide Luciano PAREJO ALFONSO, «La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo», *Práctica Urbanística*, 140, mayo/junio 2016, Sección Estudios, Editorial LA LEY, 2016.

¹¹⁰² Vide A. VILLANUEVA TURNES, «A propósito de la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 7,1, 2016, p. 18: «Con la Sentencia 233/2015, el Tribunal Constitucional muestra una postura protectora con el litoral».

tuales del DPMT. Es el caso del artículo 2 LPUSL referido a la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, de la que el TC declara su constitucionalidad prácticamente recordando tan solo lo ya dicho en la STC 227/1988 que establecía que son contrarias al art. 132.2 las concesiones otorgadas a perpetuidad. En este caso, los plazos -ya de por sí largos- de muchas de estas concesiones, sumados a lo de la posible prórroga, pueden dar lugar a verdaderas concesiones a perpetuidad¹¹⁰³.

Lo que hizo el TC fue resolver solo la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados que, efectivamente, significaban claramente una desprotección del litoral y del DPMT. Sin embargo, acertó cuando, como hemos dicho, avaló la posible exclusión de las cadenas dunares fijas e innecesarias o haciendo una interpretación conforme con la CE respecto de la exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre. Hay que tener en cuenta que, para esta exclusión, es necesaria, previamente, la identificación de aquellos, recogiendo en la Ley la aplicación a este proceso de lo previsto en el art. 18 de la LC respecto de la desafectación; desafectación que ha de hacerse de forma expresa y previa práctica del deslinde y con la tramitación regulada en el RGLC, Es decir, con todas las garantías, incluida, como es lógico, la de la impugnación o control jurisdiccional de los actos administrativos necesarios para el procedimiento.

En definitiva, la sentencia podía haber llegado más lejos en la salvaguarda del litoral aunque tan poco puede tildarse de “desprotectora” la interpretación constitucional que hace respecto de los preceptos que “salva”, aunque sí de incompleta o un tanto forzada en ocasiones.

¹¹⁰³ Vide en el mismo sentido José ZAMORANO WISNES, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, 2016, p.152.

2. Depuración jurisprudencial del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Es preciso examinar a continuación las sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo respecto a las impugnaciones habidas del RGLC 2014 que dieron lugar a la anulación de la Disposición Transitoria 26^a y de los apartados 9.a) y b) de la Disposición Adicional Segunda del Reglamento

En primer lugar, se impugnó el Reglamento por parte de determinadas entidades y sociedades mercantiles, recursos que fueron desestimados mediante sentencias todas ellas de 21 de junio de 2016 (STS 3325/2016, Rec. 949/2014; STS 3324/2016, Rec. 950/2014; STS 3322/2016, Rec. 948/2014; STS 3320/2016, Rec. 946/2014; STS 3318/2016, Rec. 938/2014) y de 28 de junio de 2016 (STS 3348/2016, Rec. 952/2014). Todos ellos abarcaban en su impugnación la totalidad de las disposiciones transitorias del Reglamento y, en otro caso, la práctica totalidad de la norma.

Sí es preciso hacer hincapié en la STS 1646/2016, de 5 de julio, (Ponente Don José Juan Suay Rincón). La recurrente dedujo recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas y, más en concreto, contra su Disposición Transitoria Vigésimosexta. Recordemos que esta disposición transitoria tiene el siguiente tenor literal:

«Disposición transitoria vigésimosexta. Ocupaciones existentes procedentes de títulos extinguidos o en tramitación.

1. Los ocupantes de terrenos de dominio público marítimo-terrestre destinados a las actividades o instalaciones a las que se refiere el artículo 61.2 de este reglamento, cuya concesión se hubiera extinguido por el vencimiento del plazo para el que se hubiera otorgado, o estuviera en tramitación, que a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, mantuvieran su actividad o instalación abierta, tendrán preferencia para obtener la correspondiente concesión siempre que la soliciten en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este reglamento.

El procedimiento para tramitar esta solicitud será el previsto con carácter general en este reglamento para el otorgamiento de concesiones.

Las condiciones de la ocupación deberán adaptarse a las prescripciones de este reglamento en el primer tercio del plazo por el que se otorgue la concesión. Si transcurrido este plazo no se hubiera procedido a la adaptación la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar acordará la caducidad del título

2. Las instalaciones expendedoras de comidas y bebidas que se hubieran ubicado en tramos naturales de playas, con superficies superiores a las recogidas en el artículo 68 de este reglamento, previo el otorgamiento del correspondiente título administrativo, y hayan desempeñado su actividad hasta, al menos, un año antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, podrán ser objeto de concesión por un plazo de cuatro años, con las superficies que les fueron reconocidas, dentro de los límites del presente reglamento, siempre que se justifique la necesidad por razones de servicio público y no se produzcan daños al dominio público marítimo-terrestre, para lo que se podrán establecer en el correspondiente título las condiciones adicionales que resulten necesarias. Transcurrido dicho plazo se podrán otorgar nuevas concesiones, por el mismo plazo, y con los mismos requisitos.

3. Las instalaciones existentes destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado se podrán acoger a lo dispuesto en el apartado 1, cumpliendo con los siguientes requisitos:

a) La solicitud de título administrativo deberá ir acompañada de informe de la Federación correspondiente. El informe deberá pronunciarse sobre la dimensión de las instalaciones fijas y, en su caso, la zona de varada.

b) En la tramitación se solicitará informe del órgano competente de la Administración autonómica y, en su caso, de la Autoridad Portuaria correspondiente, que deberán pronunciarse expresamente sobre la posible incidencia con el funcionamiento de puertos deportivos o de otras instalaciones de carácter náutico de su competencia. Si en el plazo de un mes no se emite informe, este se entenderá favorable.

c) De conllevar la actividad náutica deportiva el lanzamiento o varada de embarcaciones, deberá dejarse libre permanentemente una franja de 15 metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar. Excepcionalmente, en casos debidamente

justificados por la configuración de la costa, esta distancia mínima podrá reducirse hasta los 6 metros. Además, deberá hacerse a través de canales debidamente señalizados situados en las proximidades.

De no existir canales debidamente autorizados en las proximidades, el proyecto deberá contemplar el canal correspondiente. Las características técnicas y ubicación del mismo deberán ser informadas favorablemente por Puertos del Estado, previamente a su instalación».

La impugnación se basaba en el reconocimiento del derecho de preferencia que dicha disposición transitoria reconoce a favor de los actuales ocupantes de terrenos de dominio público marítimo terrestre con títulos habilitantes extinguidos o en curso de tramitación. Este reconocimiento, a entender de la recurrente, supone: la concesión encubierta de una prórroga; que dicha prórroga se concede a quien carece de un derecho vigente y cuando no puede prorrogarse la que se ha extinguido; y que, en los términos en que la disposición está redactada, la preferencia que establece es contraria al principio de igualdad de trato a los licitadores y vulnera los principios de igualdad y libertad de empresa y la propia LC a la que desarrolla, infringiendo el principio de la jerarquía normativa.

Se consideraba que lo que estaba haciendo el Reglamento era, comúnmente hablando, “beneficiar” a quienes tuvieran ya un chiringuito abierto.

La norma cuestionada parece que trataba de dar respuesta a la existencia, a la entrada en vigor de la LPUSL, de ocupaciones de terrenos de dominio público marítimo-terrestre que mantenían su actividad o instalación abierta sin título habilitante para ello o extinguido el mismo. El Abogado del Estado no lo ocultó durante el recurso pues alegó que la disposición no supone la prórroga de una concesión existente, sino una nueva concesión y no es arbitrariedad ni adolece de falta de justificación, porque *«ha de partirse de la circunstancia de que los terrenos de dominio público marítimo-terrestre que resultan concernidos se encuentran ocupados en la actualidad y disponen de actividades o instalaciones abiertas».*

Sin embargo, el Tribunal Supremo da la razón a la recurrente y considera que esta disposición es desproporcionada y afecta a las condiciones de igualdad de las

personas que estén interesadas en obtener una concesión de instalaciones ubicadas en tramos naturales de playa. Y lo hace de esta forma que resumo a continuación.

La recurrente consideraba que la disposición infringe el art.75.1 de la LC (*«La Administración podrá convocar concursos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre. En dichos procedimientos se respetarán los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva»*), en relación con el art. 81.1 (*«El plazo de vencimiento será improrrogable, salvo que en el título de otorgamiento se haya previsto expresamente lo contrario»*). Lo anterior, unido a la obligación de recuperación inmediata de las concesiones extinguidas (art.81.2 LC), hacen que el precepto impugnado vulnere el principio de la jerarquía normativa.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, no se vulnera el art. 75.1 LC teniendo en cuenta, el carácter potestativo con el que ese precepto configura ese medio de otorgamiento de concesiones y que la propia disposición transitoria recurrida establece que *«El procedimiento para tramitar esta solicitud será el previsto con carácter general en este reglamento para el otorgamiento de concesiones»*. Añade que tampoco se vulnera el art. 81.1LC porque, la norma no prorroga ninguna concesión sino que concede una nueva. Respecto al art. 81.2 LC, el eventual incumplimiento de la toma de posesión de las instalaciones por la Administración del Estado en nada afecta a la legalidad de la norma recurrida, es decir, no puede mezclarse la ejecución o no de los actos administrativos con la legalidad reglamentaria.

El TS plantea la controversia de esta forma: *«más allá de las exigencias literales que pudieran resultar de los preceptos antes mencionados, justamente esta última que acaba de exponerse es, en efecto, la cuestión a elucidar en el fondo del asunto que nos concierne, a saber, si está justificada una cláusula como la disposición transitoria vigésimosexta que por beneficiar a los actuales ocupantes de terrenos de dominio público marítimo- terrestre que mantenían su actividad o instalación abierta, atribuye a éstos una posición de ventaja y si, en definitiva, resulta proporcionada y adecuada a los fines perseguidos la atribución por la indicada norma de dicha posición de ventaja»*.

Continúa indicando el TS que el Abogado del Estado afirma que la disposición transitoria no obliga a la adjudicación de una nueva concesión al ocupante cuyo título

se haya extinguido o estuviera en tramitación y tampoco establece un criterio de automaticidad en punto a su otorgamiento. Pero no es esta la cuestión según el Alto Tribunal sino la contraria: *«si a su abrigo podría alcanzarse sin más un indeseado resultado que nada ni nadie podría impedir, esto es, si dados los genéricos e indeterminados términos en que se configura el derecho de preferencia en el otorgamiento de concesiones a los actuales ocupantes de terrenos pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, se confiere a éstos una posición de ventaja incompatible con el principio de igualdad de trato, en la medida en que, si no determina el otorgamiento automático de la concesión a aquéllos, tampoco lo impide e incluso da lugar al expresado resultado en términos prácticamente inexorables»*.

Y a esa cuestión se contesta el Tribunal diciendo que *«al no establecer factor o criterio alguno que venga a acotar los términos en que la preferencia pudiera hacerse valer y consentir por tanto a partir de tal grado de indeterminación que pueda venir a prevalecer aquella de modo absoluto e irresistible, convirtiendo a quienes no ostentan otra posición que la de meros precaristas en auténticos concesionarios, la disposición transitoria vigésimosexta impugnada aparece desprovista de la justificación objetiva y razonable que le es exigible y desatiende, en suma, las exigencias dimanantes de los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad»*.

Por otro lado, la sentencia considera que la norma también vulnera el principio de jerarquía normativa, ya que el reconocimiento del derecho de preferencia que establece no está respaldado en el texto legal de referencia, es decir, en la Ley de Costas, *«De tal manera, al carecer de cobertura normativa suficiente en la Ley de Costas, dicha disposición transitoria trasciende de lo legalmente previsto e incurre en un vicio de "ultra vires", Se excede respecto del cometido propio que tiene asignado todo reglamento, en tanto que no limita su función a servir del complemento normativo indispensable para que las previsiones legales que desarrolla puedan llevarse a efecto y resultar operativas»*.

Tras anular la disposición impugnada, el TS entiende que no cabe acceder a lo que también se interesaba en la demanda, es decir, la nulidad de cuantas prórrogas hubieran sido concedidas en aplicación de la disposición transitoria recurrida, pues se trata de un recurso directo contra reglamentos (art.26 LJCA) y *«máxime cuando tam-*

poco se ha recabado con anterioridad la adopción de medidas cautelares, a cuyo socaire podrían acaso haberse llegado a concretar los términos de la indicada solicitud».

No cabe duda que, en su momento, la disposición anulada por el TS suponía una válvula de escape para los titulares de chiringuitos y otras instalaciones que se encontraban en el año 2014 en una situación de precario, de “limbo jurídico”. Se trataba de unos 3.000 chiringuitos, la mitad de carácter fijo y de estos sólo 300 estaban regularizados¹¹⁰⁴. Sin embargo, la anulación de este derecho de preferencia parecía razonable porque, además de dar cobertura legal a una situación indeseable de ocupación del dominio público sin los controles debidos de condiciones, plazos, etc., se hurtaba a otras personas de poder obtener los correspondientes títulos de ocupación mediante un procedimiento con las debidas garantías. La tentación de algunos de “obviar” los concursos para la instalación de chiringuitos no obstante, parece que no acabó con la anulación judicial de la disposición pues recientemente se ha achacado a la Administración autonómica la renovación de las concesiones de playa sin el debido concurso público¹¹⁰⁵.

En la misma fecha que la sentencia antes examinada, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, y el mismo Ponente, abordaron otro recurso contra el RGLC 2014, esta vez dirigido frente a la Disposición Transitoria 16ª. Se trata de la STS 3273/2016, de 5 de julio, Rec. 940/2014, interpuesto por la entidad Puerto Sotogrande, S.A.

La recurrente pretendía que se declarara la nulidad de pleno derecho del Reglamento por prescindir de la memoria económica-financiera y la nulidad de pleno derecho del apartado I de la Disposición Transitoria Decimosexta o, alternativamente, que se declarara a efectos interpretativos que el plazo de las concesiones vigentes con anterioridad al 29 de julio de 1988 -a que dicho apartado se refiere- es el de 75 años, y no de 30 años.

¹¹⁰⁴ Vide <https://www.20minutos.es/noticia/2082207/0/playas-naturales/chiringuitos-desmontables/ley-costas/> (consultada el 23-11-2019).

¹¹⁰⁵ Vide noticia aparecida en www.malagahoy.es el 11 de marzo de 2018: «*La Fiscalía investiga la renovación de las concesiones de los chiringuitos*», https://www.malagahoy.es/malaga/Fiscalia-investiga-renovacion-concesiones-chiringuitos_0_1225977899.html (consultada el 17-2-2020).

En primer lugar, respecto de la falta de la memoria económico-financiera del Reglamento, el TS desestimó el recurso indicando que la memoria económica a tener en cuenta es la prevista en la elaboración de la Ley, siendo irrelevantes, desde este punto de vista, las precisiones que el Reglamento ha añadido en esta materia, razón por la que el Supremo tiene *«por suficiente el contenido del impacto económico y presupuestario incorporado a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo obrante en el expediente»*.

Por su parte, en relación con el apartado I de la Disposición Transitoria Decimosexta (*«1. Se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, el mantenimiento de concesiones a perpetuidad, por tiempo indefinido o sin plazo limitado. En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo»*). La recurrente centraba el recurso en que, desde el momento que el art.62.2 de la LC 1988, al fijar el límite de los 30 años, fue derogado por el nuevo art. 62.2 introducido por la LPUSL, dicho límite temporal quedó eliminado de la Ley y del ordenamiento jurídico a todos los efectos por incompatible con el nuevo límite fijado en 75 años. A su parecer, la nueva LC de 2013 no ofrece, por tanto, cobertura legal a una norma reglamentaria que permita recuperar con efectos retroactivos *in peius* un límite temporal de treinta años que ha sido eliminado del ordenamiento jurídico.

No lo vio así el TS que señaló que la nueva regulación reglamentaria, objeto del recurso, contiene una regulación de contenido muy similar a la normativa reglamentaria precedente: *«En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes de 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años, a contar desde esta fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo»*. La recurrente confunde el plazo (máximo) de duración de las concesiones y el plazo (máximo) establecido para su prórroga. Además de que las concesiones otorgadas con anterioridad a la LC de 1988 no amplían el plazo que tenían establecido a partir de las nuevas prescripciones legales, sino que estas últimas establecen ahora *«la posibilidad de proceder a la prórroga de tales concesiones, por un*

plazo máximo que asimismo se establece en setenta y cinco años (en lugar del anteriormente previsto de treinta años), a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2/2013 (este precepto no se incorpora a la Ley de Costas, sino que convive junto a ella)».

Concluye aclarando la sentencia lo siguiente: «[...] *el plazo máximo de las concesiones vigentes antes de la Ley de Costas de 1988 no se reduce a treinta años por la Ley 2/2013, sino que se mantiene en los mismos términos que vino establecido por aquélla (Ley de Costas de 1988), y que después tanto el Reglamento de 1989 como el actual vienen a recordar; esta última, en los términos que ahora volvemos a reproducir: "En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha". La Ley 2/2013 no ha venido a ampliar dicho plazo, sino que lo que contempla es que las que se otorguen a partir de ella puedan tener como plazo máximo el de setenta y cinco. De tal manera, esta Ley no ha derogado las previsiones anteriores respecto de dichas concesiones, como se viene a sostener de contrario y, por tanto, tampoco el Reglamento ahora cuestionado ha venido a restituir una previsión preexistente que, sin embargo, ya había sido supuestamente derogada. Sencillamente, lo que procede es diferenciar y tener presente que hay un plazo máximo de duración de las concesiones distinto para las que se otorgaron antes de la Ley de Costas de 1988 y para las que podrán ahora otorgarse tras la nueva Ley 2/2013. Por otro lado, lo que sí se altera, para las concesiones otorgadas antes de la Ley de Costas de 1988, es el plazo máximo legalmente previsto para la prórroga de tales concesiones, que pasa de treinta a setenta y cinco años (artículo 2 de la Ley 2/2013); y así también lo viene a recordar la disposición impugnada en el inciso que sigue: "sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo"».* También en este punto el TS desestima el motivo y el propio recurso contencioso administrativo.

En la misma fecha que las anteriores, se dictó la STS 3274/2016, de 5 de julio, Rec. 951/2014, que desestimó el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias frente a la Disposición Transitoria Decimocuarta, y todavía más en concreto, contra el último párrafo de su apartado segundo y contra su apartado tercero:

«En todo caso, de llegar a producirse una disminución del volumen de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes reguladas en el apartado 2

de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, su restablecimiento computará como nueva construcción, por lo que se deberá estar a lo establecido en las disposiciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y de este reglamento.

3. La prohibición de aumento de volumen, altura y superficie de las construcciones existentes, contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, es de aplicación a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar. La actuación sobre una parte no implicará el reconocimiento de la legalidad del resto de la unidad parcelaria.

Se entenderá por unidad edificatoria el conjunto de elementos arquitectónicos, estructural y funcionalmente relacionados, que forman un cuerpo constructivo independiente.

Se entenderá por unidad parcelaria la finca o superficie de terreno que constituye una unidad física e inscrita como tal en Registro público».

El Gobierno de Canarias consideraba que estos preceptos suponían no solo una injerencia en el marco competencial propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que además constituían una innovación respecto del precepto que se pretende desarrollar de la Ley de Costas (D.T. Cuarta, apartado de la LC). Sostenía el recurso que el Estado carece de competencias para ampliar unilateralmente el DPMT y sus zonas adyacentes más allá del ámbito de la servidumbre de protección.

El TS en esta sentencia desestima el recurso pues el art. 23 LC permite ampliar el ámbito de la zona de servidumbre de protección, si bien de forma excepcional; y, en cualquier caso, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente hasta un máximo de otros 100 metros cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre en atención al tramo de costa de que se trate. Por su parte, consideraba el recurso que la disposición transitoria, al extender la prohibición de aumento de volumen, altura y superficie de las construcciones existentes a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar, permite eludir el acuerdo tripartito antes mencionado,

en los supuestos en que la unidad edificatoria se sitúa a caballo entre la zona de servidumbre de protección y la zona contigua exterior, lo que redundaría en un serio perjuicio a múltiples instalaciones turísticas existentes en Canarias.

No lo cree así el TS que indica que es perfectamente viable una exégesis de la disposición controvertida que permite conciliar su alcance con el de las competencias autonómicas existentes en la materia; *«y ello, sobre la base del entendimiento de que dicha disposición proyecta su virtualidad exclusivamente sobre la zona comprendida dentro el ámbito de la servidumbre de protección»*. Dice el TS que es esta la interpretación que concuerda con la Disposición Adicional Cuarta de la LC, introducida por la LPUSL (artículo 1.40) y que la disposición transitoria desarrolla. Al refrendar su constitucionalidad, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, vino precisamente a contraer el ámbito de la disposición adicional cuarta de la LC, aunque dice el TS que la STC 233/2015 y las siguientes no proyectan el alcance de su doctrina sobre la controversia que aquí se enjuicia. Por tanto, *«pese a la legitimidad reconocida ahora por virtud de la nueva normativa legal para realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización en los ámbitos antes expresados (con algunas variaciones en cuanto a su alcance), las previsiones relativas a la imposibilidad de aumentar el volumen, la altura y la superficie de las construcciones existentes no puede considerarse que se proyecten sino en el ámbito de la servidumbre de protección»*. De extenderse su virtualidad fuera del ámbito de la citada servidumbre sin la adopción del acuerdo correspondiente entre las tres administraciones concernidas se incurriría, en un exceso respecto de tales previsiones legales, infringiéndose de este modo el principio de la jerarquía normativa. Pero, *«desde la perspectiva expuesta, e interpretada la disposición transitoria decimocuarta del Reglamento en el sentido indicado, dicha disposición no vendría a contradecir la normativa legal que desarrolla y, por tanto, no ha lugar a acoger la pretensión anulatoria respecto de la misma que el recurso contencioso administrativo promovido contra ella intenta hacer valer»*.

Siguiendo con las impugnaciones del Reglamento, la STS 2192/2016, de 8 de septiembre de 2016, Rec.947/2014 (Ponente D. Rafael Hernández Valverde) anuló la Disposición Adicional 2 apartado 9, a) del RGLC 2014. El recurso se interpuso por la Asociación de Propietarios de Empuriabrava (APE) y exponía las peculiares caracterís-

ticas de la urbanización marítimo-terrestre Empuriabrava y las afectaciones que el apartado 5 de la Disposición Adicional 2ª del RGLC 2014 impugnado va a producir sobre la urbanización por los accesos públicos a los canales (cada 100 metros) y por el tránsito peatonal y rodado (de tres metros) paralelo a los mismos, que se establecen en la disposición. La Asociación consideraba que los preceptos impugnados infringen el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), así como el principio de reserva de Ley, e incurrían igualmente en arbitrariedad manifiesta, con infracción, por otra parte, del Derecho de la Unión Europea y del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En concreto el recurso sostenía:

1º. Vulneración legal en que inciden el párrafo segundo del apartado c) del artículo 44.6 [«c) *En los terrenos que no sean objeto de la servidumbre a que se refiere la letra b) anterior no se generará una nueva servidumbre de protección en torno a los espacios invadidos, sino que, exclusivamente, será de aplicación, en ese caso, la servidumbre de tránsito*»] y, por otra parte, los apartados 5 [«5. *El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar la existencia de: a) Acceso público a los canales al menos cada 100 metros, con una anchura mínima de 3 metros. b) Tránsito peatonal y rodado, paralelo al canal, en una anchura no inferior a 3 metros colindantes con la lámina de agua*»] y 9.c) de la Disposición Adicional 2ª, del RGLC 2014 [«c) *Las distancias establecidas en el apartado 5 para el acceso público y el tránsito podrán variarse en aquellos casos en que la exigencia de estas distancias supusiera una división de las fincas urbanas edificadas*»].

2º. Por otra parte, el apartado 9.a) de la Disposición Adicional 2ª RGLC 2014 [«a) *A efectos de aplicación de lo establecido para los estacionamientos náuticos individuales o colectivos y privados en la letra a) del apartado 4, el propietario colindante deberá acreditar la existencia de título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio*»] vulnera lo dispuesto en la Disposición Adicional 6ª de la LPUSL y, en consecuencia, se produce la infracción del principio de jerarquía normativa, reconocido en el art. 9.3 de la CE.

La tacha de vulneración del principio de jerarquía normativa al contener las normas reglamentarias impugnadas (art. 44.6 y apartados 5 y 9.c de la DA2ª del RGLC)

determinaciones que exceden de lo que puede ser objeto de regulación reglamentaria es rechazada por el TS, tanto desde la perspectiva de la servidumbre de tránsito (44.6.c y DA2^a.5.b del RGLC) como desde la perspectiva del acceso a los canales (DA2^a.5.a y 9.c del RGLC).

Señala el TS que no detecta contradicción entre lo dicho por el RGLC impugnado (DA2^a.5.a y 9.c del RGLC), y lo establecido en el artículo 28 de la LC (desarrollado por el artículo 52 del RGLC): *«Lo que, en realidad, existe en la nueva normativa legal de 2013 es una nueva configuración, consideración o concreción de la servidumbre de acceso al mar, a través de viales, de forma diferente a como se articula en el régimen general del artículo 28 de la Ley de Costas y, en el que cobra un protagonismo relevante el ya citado "instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establezcan en esta disposición y en sus normas de desarrollo"».*

También rechaza el TS la impugnación de la DA2^a.9.c) del RGLC, que permite la variación de las distancias mencionadas en el apartado 5 anterior -para el acceso público y el tránsito- *«en aquellos casos en que la exigencia de estas distancias supusiera una división de las fincas urbanas edificadas»* puesto que se *«trata, en realidad, de una especificación ---con la finalidad de evitar daños a las fincas urbanas edificadas--del que hemos denominado principio de moderación o proporcionalidad, en relación el ámbito físico del acceso y tránsito, cuyas distancias se fijarán, dentro de las distancias señaladas en función de "la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad de acceso". Supone, pues, una flexibilización de los tres metros de anchura para el acceso y tránsito, o de los 100 metros de distancia entre los accesos, que, obviamente, se sitúan dentro de las distancias generales máximas del artículo 28.2 de la Ley de Costas y 52.2 del RC».*

Tampoco existe infracción del principio de reserva de ley, pues ninguno de los tres preceptos ya impugnados por la Asociación recurrente, pueden considerarse que afecten a este principio, indicando que el Reglamento General de Costas, ni crea el acceso al dominio público marítimo terrestre, ni crea el tránsito junto a los canales, limitándose a concretar -respetando los parámetros legales- sus anchuras y distancias, para así -en el correspondiente instrumento de planeamiento- ajustarse a la realidad física existente.

Lo que sí prosperó fue la impugnación del apartado 9.a) de la Disposición Adicional Segunda (2ª) del RGLC 2014 pues la obligación de acreditar la propiedad registral en 1988 vulnera los principios de jerarquía normativa y seguridad jurídica, ya que la DA 6ª de la LPUSL afirma de forma inequívoca que los titulares de los terrenos de la urbanizaciones marítimo terrestres que dejen de formar parte de los bienes de dominio público (estacionamientos) recuperan los mismos si acreditan la inscripción registral con anterioridad al 31 de mayo de 2013, fecha de la entrada en vigor de la LMLC de 2013, lo cual resulta contradictorio con la disposición impugnada. Además, en relación con el principio de reserva de ley hay ausencia de una habilitación legal específica al Reglamento para desarrollar sus previsiones.

Continúa señalando la sentencia que la eficacia temporal de la DA6ª de la LPUSL es la fecha de su entrada en vigor (31 de mayo de 2013, de conformidad con su Disposición Final Cuarta), por cuanto dicha DA6ª se refiere con claridad a las personas que sean titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad situados en las urbanizaciones marítimo terrestres, "*a la entrada en vigor de esta Ley*", y que dejen de formar parte del dominio público marítimo terrestre "*por aplicación de la misma*". Esta situación es distinta de la contemplada en el DA5ª, que sí se refiere, y sitúa su eficacia, «*en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*» (29 de julio de 1988), pues en esta disposición se contemplan los bienes que, en 1988, y por aplicación de dicha Ley, pasaron a formar parte del dominio público marítimo terrestre, y que, en 2013, dejaron de pertenecer al mismo. Pese a lo anterior, la norma reglamentaria impugnada exige, para la recuperación o reintegración de los bienes de referencia, que la inscripción registral de los mismos bienes –que por aplicación de la Disposición Adicional Decima.4.a) de la LC 1988, introducida en 2013, dejan de pertenecer al dominio público marítimo terrestre, esto es, los estacionamientos náuticos existiera en el momento de la entrada en vigor de la Ley de 1988, y no en el momento de la entrada en vigor de la Ley de 2013.

El TS considera vulnerados los principios de legalidad y jerarquía normativa pues no existe una habilitación legal específica exigible de acuerdo con dichos principios, existiendo, por tanto, una extralimitación reglamentaria. Y es así porque la habilitación contenida en la Disposición Final Cuarta de la Ley de 2013 para proceder a la revisión del RGLC 1989 y para poder dictar «*las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley debe considerarse como una habilitación legal genérica que no autoriza a exigir la retroactividad expresada (de 1988) a las inscripciones*

registrales de los bienes, que por aplicación de la Ley de 2013, dejan de pertenecer al dominio público marítimo terrestre». Resulta dudoso que una norma reglamentaria se introduzca en el ámbito privado del Registro de la Propiedad, con aparente intento de eficacia retroactiva, cuando, por otro lado, el Registro no es el único instrumento legal para proceder a la acreditación del derecho de propiedad.

Por todo ello, la sentencia anuló el apartado 9.a) de la Disposición Adicional Segunda (2ª) del RGLC 2014

La STS 4762/2016, de 27 de octubre de 2016, Rec.929/2014 (Ponente D. Rafael Hernández Valverde) resolvió el recurso presentado por la entidad Port D' Empuriabrava que pretendía, con carácter principal, que el TS declarase no ser conforme a derecho y anulase el RGLC 2014, en su totalidad, por una serie de cuestiones formales (falta de una Memoria de análisis de impacto normativo; falta de Informe sobre el impacto por razón de género; y falta de Memoria económico-financiera de la tasa). Y, en defecto de la anterior petición, solicitaba que el TS declarase no ser conformes a derecho y anulase: los artículos 181 a 184 y, de la Disposición Adicional 2ª; los apartados 4.a) y 9 (en su integridad).

Las pretensiones basadas en los defectos fueron rechazadas por el TS que no advierte los defectos formales que denuncia la entidad recurrente en relación con la inexistencia de la Memoria económica que contenga la estimación del coste a que da lugar la aplicación del Reglamento pues en el expediente figura la denominada Memoria de Análisis Normativo (MAIN). Por otro lado, respecto a la falta de informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el Reglamento, el TS rechaza el motivo puesto que «la recurrente no acierta a determinar cuáles serían las incidencias del nuevo RGC en el régimen de la igualdad entre hombres y mujeres, por cuanto, como hemos expresado, la incidencia del RGC sobre la población o las zonas litorales resultan genéricas y poco cercanas a la afectación de las políticas de género. Mismo».

Por su parte, la recurrente consideraba infringido el artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos, en la medida en que los artículos 181 a 184 del RGLC desarrollan y complementan el régimen jurídico de la tasa de ocupación del DPMT con medidas normativas que inciden sobre la efectiva cuantificación

del tributo sin que, previamente, se hubiere elaborado la Memoria económica-financiera de la tasa de ocupación del dominio público marítimo terrestre. Consideraba que dichos artículos introducen innovaciones que afectan sustancialmente a la cuantía del canon; en concreto, menciona que el artículo 184 del RGC determina la superficie del dominio público o el aprovechamiento, cuya valor, a su vez, depende de dos factores (la tipología de los bienes ocupados y el tipo de gravamen), siendo, pues, el nuevo RGC el que concreta como se determina el valor del bien.

El TS, sin embargo, desestima esta pretensión recordando lo dicho en la STS de 5 de julio de 2016 (RC 1644/2016), antes analizada. La citada sentencia rechazó la misma impugnación en los siguientes términos, que ahora ratifica: *«Lo que la demanda olvida [...] , sin embargo, es lo que el Abogado del Estado comienza ante todo por recordar al inicio de su escrito de contestación a la demanda, esto es, que no se debe a la normativa reglamentaria impugnada el hecho de la creación y regulación de la tasa sobre la que pivota la controversia planteada en la demanda -esto es, el canon de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre-, sino que aquélla encuentra su primordial fuente reguladora en la Ley 2/2013 [...], que sistematizó y legalizó dicha tasa cuya regulación hasta entonces estaba contenida principalmente en la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1992. La normativa legal de referencia antes mencionada [...] contiene, en efecto, un régimen acabado y exhaustivo de la figura que nos ocupa, abarcando los distintos elementos que la componen y que resultan determinantes para su cálculo y aplicación, sin que el Reglamento contenga consiguientemente respecto del canon de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre no más que meras precisiones puesto que las cuestiones esenciales reguladoras del mismo ya se encontraban previstas en la Ley 2/2013. En consecuencia, la memoria económica a tener en cuenta es la prevista en la elaboración de la referida Ley, siendo irrelevantes, desde este punto de vista, las precisiones que el Reglamento ha añadido en esta materia»*.

Respecto a la impugnación del apartado 4.a) de la Disposición Adicional 2ª del RGLC la recurrente consideraba que vulnera el artículo 132.2 CE, al excluir del dominio público marítimo terrestre determinados espacios enclavados físicamente en la zona marítimo-terrestre y conectados permanentemente con el mar territorial, citando, a tal efecto, la doctrina establecida en la STC 149/1991, y otras posteriores del Tribunal

Constitucional, así como la Audiencia Nacional y este Tribunal Supremo. Añadía que tal decisión reglamentaria implica la privatización de una porción o parte de la zona marítimo-terrestre, en contra de la CE y de la doctrina jurisprudencial citada. También consideraba infringido el artículo 9.3 CE por excluir del dominio público marítimo terrestre los espacios expresados, de forma absolutamente arbitraria, que no puede entenderse justificada.

Pero el TS desestima esta pretensión haciendo referencia a la respuesta dada a esta cuestión por la STC 233/2015, de 5 de noviembre, donde se menciona que las normas que se dicen vulneradas sólo son de índole constitucional. Recuerda que el TC entiende que se trata de *«una regulación que preserva en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados que, por su condición de canales navegables, presentan una necesaria continuidad física con el dominio público preservado por el art. 132.2 CE al quedar en comunicación permanente con la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, lo que los hace sensibles a los fenómenos naturales propios de la dinámica litoral. La limitada excepción de los estacionamientos náuticos no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina»*.

La recurrente pretendía también la anulación en su integridad del apartado 9 de la Disposición Adicional 2ª del RGLC. Alegaba que bajo la apariencia formal de una simple norma adicional se crea una norma de derecho transitorio para regular los efectos de la nueva Disposición Adicional Décima (Urbanizaciones marítimo terrestres) de la LC, introducida en la misma por la LPUSL, contraviniendo el régimen transitorio previsto en esta misma. En concreto, la entidad aduce que el objeto de la Disposición Adicional Décima introducida por la LPUSL en la LC de 1988 fue la regulación de las urbanizaciones marítimo terrestres, pero limitadas a aquellas que se constituyeran después del 31 de mayo de 2013, fecha en la que la LPUSL entró en vigor, exponiendo las razones en la que se fundamentaba tal interpretación pro futuro. Y que el apartado 9 de la Disposición Adicional reglamentaria declara que el régimen instaurado por la LPUSL es de aplicación a las marinas construidas antes del 29 de abril de 1988, vulnerando los preceptos constitucionales y legales de seguridad jurídica e irretroactividad y alterando los presupuestos económico-financieros del contrato concesional.

Igualmente, la recurrente consideraba que existía infracción de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad contenidos en el artículo 9.3 de la CE y 2.3 del Código Civil, al incurrir en extralimitación de la potestad reglamentaria, pues se altera una situación jurídica producida antes del 12 de febrero de 2014, fecha de entrada en vigor del RGLC, y cuyos efectos estaban completamente consumados.

No fue de la misma opinión el TS que aclara que el apartado 9.a) de la Disposición Adicional Segunda fue anulado ya en la STS de 8 de septiembre de 2016, en relación con la fecha de la exigencia de la inscripción registral de los establecimientos náuticos individuales o colectivos. Y que los otros dos apartados no deben de ser considerados como preceptos limitativos de derechos de los propietarios, ya que, en el apartado b), se establecen la presunción de la existencia del título administrativo habilitante de las obras realizadas para los citados estacionamientos náuticos; y, en el apartado c), una flexibilización de las distancias para los accesos públicos y el tránsito junto a los canales. Por tanto, la naturaleza no restrictiva de tales normas posibilita la eficacia retroactiva.

La pretensión de anulación que finalmente acoge el TS en esta sentencia, es la del apartado 9.b) de la disposición adicional 2ª del RGLC. La recurrente estimaba que existía infracción del principio de reserva de ley en materia de presunciones (artículo 385 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, LEC), en línea con la doctrina elaborada por el TS en la STS de 12 de febrero de 2012, y también invasión ilícita de competencias exclusivas de la Generalidad de Cataluña en materia de puertos e instalaciones portuarias, conforme al artículo 140.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para la actora, el precepto en cuestión de la disposición vulnera el apartado 5 de la Disposición Adicional Décima de la LC, introducida por la LPUSL, que establece que:

«Las obras para la construcción de los canales navegables y los establecimientos náuticos a que se refiere la letra a) del apartado 3, precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyen playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente».

En su opinión, el apartado 9b de la DA 2a del RGLC impugnado viene a establecer la presunción de la existencia del citado título, salvo prueba en contrario:

«9. En las urbanizaciones marítimo-terrestres existentes a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, se tendrá en cuenta lo siguiente:

b) Se presumirá la existencia del título administrativo necesario según la legislación de puertos y costas, a los efectos previstos en la letra a) del apartado 4, salvo prueba en contrario, para las construcciones existentes a la entrada en vigor de este Reglamento».

Con ello, lo que la norma impugnada establece es una presunción iuris tantum, es decir, admitiendo prueba en contrario, como expresamente se dice en la norma sobre la concurrencia de la correspondiente habilitación administrativa para haber realizado los establecimientos náuticos de referencia, sobre cuya exigencia, bien por la legislación estatal, bien por la legislación autonómica, con arreglo a la correspondiente legislación, no pueden existir dudas.

El TS indica al respecto que la presunción de la norma relativa a la existencia del título administrativo de referencia *«para las construcciones existentes a la entrada en vigor de este Reglamento»* no puede ser establecida en una norma reglamentaria como la impugnada, produciéndose, pues, la vulneración del artículo 385 de la LEC que regula las “presunciones legales”; *«hasta en tres ocasiones el precepto hace referencia al rango de "ley" para el establecimiento de las mismas, dada la excepcionalidad que suponen en relación con el régimen general -en este caso- de obtención de la autorización administrativa correspondiente para la realización de obras, aun en el dominio público marítimo terrestre, sin que pueda aceptarse la interpretación de que el citado término "ley" es utilizado en sentido general. La propia sistemática del precepto, su concreta denominación, y la reiteración del término y de la exigencia "legal" no nos dejan lugar a dudas».*

En consecuencia, el TS estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo, y anula, exclusivamente, el apartado 9.b) de su Disposición Adicional Segunda.

III. EL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS.

Se ha podido ver hasta aquí –después de analizar su evolución histórica y marco legal- cuál es el régimen jurídico que en la actualidad afecta a los inmuebles situados en el ámbito del litoral. Es claro – y así lo he ido estudiando a lo largo de esta tesis- que los vaivenes normativos han sido muchos y, desde luego, no han ayudado a la necesaria seguridad jurídica que un espacio frágil como este necesita.

Sin embargo, cuando parecía que la situación jurídica del litoral empezaba a estar clarificada –con las inevitables críticas que el marco normativo pueda tener-, el actual ejecutivo estatal ha iniciado los trámites para la modificación del Reglamento de 2014 con cambios que se presentan de alto calado y que ya han suscitado polémica.

En fecha de 19 de marzo del 2019, el Ministerio de Transición Ecológica publicó el trámite de Información Pública del Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. El proyecto de modificación se justifica porque *«se han detectado determinados artículos del Reglamento General de Costas que contravienen la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, así como la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, incurriendo en incoherencias e incorrecciones jurídicas»*¹¹⁰⁶.

Las principales modificaciones se refieren a la situación de la prórroga, uso y transmisión de las concesiones, pues el ordenamiento jurídico, en este sentido, debe garantizar el carácter público del DPMT *«y poner los medios que hagan efectiva la conservación y protección de sus características naturales, reconociendo el interés público que es inherente en toda concesión de dominio público marítimo-terrestre»* (Preámbulo del Proyecto de RD).

Como antecedentes de esta modificación pretendida y como apoyo jurídico hay que destacar el Informe 611/2018 de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica, confirmado por el Informe de la Abogacía General 25/18 (R-

¹¹⁰⁶ *Vide* Preámbulo del Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

1281/2018). Este último informe analiza el RGLC 2014, y recoge determinadas conclusiones sobre diferentes cuestiones que fundamentan las modificaciones que introduce y que se citan así en el Preámbulo:

«En primer lugar, se señala que la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas tienen un carácter potestativo para la Administración que deberá analizar caso por caso, sin que exista “una forzosa e indefectible obligación automática de otorgamiento para la Administración siempre y en todo caso”.

En relación con el plazo concesional, éste se configura como un plazo “máximo” en derecho lo que supone no sólo que no ha de conferirse siempre y en todo caso en su totalidad sino que, en función de los usos y con los límites que correspondan, 75 años será el umbral o límite superior más allá del cual no cabrá reconocer una duración temporal, sumada la concesión inicial y las prórrogas. Así está previsto en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El informe de la Abogacía General 25/18 (R-1281/2018) señala al respecto que “la suma de la duración de la concesión más la de sus ampliaciones y prórrogas nunca podrá sobrepasar el plazo máximo de los setenta y cinco años” y el informe 611/2018 subraya que “El plazo de 75 años de la Ley 2/2013 y del artículo 174 del RGC para la prórroga de las concesiones no puede ser entendido como un nuevo plazo máximo a sumar al propio inicial de la concesión sino en los términos que recoge el presente informe que son los del dictamen del Consejo de Estado (número de expediente 705/2014 de fecha 17 de septiembre de 2014), la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado (Dictamen de la Abogacía General del Estado de 23 de julio de 2012, ref.: A.G Industria, Energía y Turismo 9/12), y la legislación patrimonial (la disposición transitoria primera de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas).”

Asimismo, resulta necesario incluir criterios que están previstos en la normativa vigente, y cuya toma en consideración es obligatoria para el otorgamiento de concesiones y prórrogas. Al respecto, el informe señala que “esta Abogacía

del Estado se reafirma en la conclusión de que el otorgamiento de las prórrogas no resulta obligado y debido en todo caso, sino que procede un análisis de la concurrencia de los requisitos legalmente necesarios”, por lo que el real decreto recoge expresamente la normativa y criterios que resultan de aplicación para decidir sobre el otorgamiento o denegación de una prórroga, como la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española o el Convenio Europeo del Paisaje.

Se pone también de manifiesto la falta de un régimen completo que regule el procedimiento de otorgamiento de las prórrogas, cuestión que se solventa con una remisión a la regulación del procedimiento previsto para las concesiones.

Finalmente, el informe 611/2018 señala que “existe fundamento para sostener que el Reglamento General de Costas presenta un contenido contra legem cuando tanto el propio Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo declaran contrarios a la propia legislación de costas (artículos 25 y 32) la posibilidad de otorgar prórrogas a concesiones demaniales respecto de instalaciones que admitan otra ubicación o emplazamiento así como a las destinadas a uso de residencia o habitación.” Por tanto, las prohibiciones de usos en dominio público marítimo-terrestre previstas en el artículo 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con el artículo 25, deben quedar expresamente recogidas en el Reglamento, respecto del otorgamiento de concesiones y de prórrogas.

El informe concluye que “existe fundamento suficiente para instar su remoción del ordenamiento jurídico por cualquiera de las vías legalmente procedentes para ello y, especialmente, a través de su derogación o modificación”. Este real decreto responde a ese objetivo fundamental, de acuerdo con los principios constitucionales de legalidad, de jerarquía normativa y de seguridad jurídica».

Es decir, que se justifica la modificación del Reglamento por razones de legalidad, para adecuarlo a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las AAPP, como consecuencia del informe 611/2018 de la Abogacía del Estado y el dictamen 25/18 de la Abogacía General del Estado y para corregir disfuncionalidades que se

dicen detectadas como consecuencia de la experiencia adquirida por la gestión de su aplicación.

El proyecto consta de Preámbulo, un artículo único que incluye los artículos que se modifican, suprimen o añaden al texto del Reglamento, una disposición adicional relativa a que la modificación no incrementa el gasto público y dos disposiciones finales sobre los títulos competenciales a los que afecta la modificación y sobre la entrada en vigor del texto.

El informe de la Abogacía General 25/18 (R-1281/2018) respondía a una consulta sobre el proyecto de informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio para la Transición Ecológica sobre determinadas cuestiones relativas a la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior a la LPUSL, en concreto sobre el carácter discrecional o reglado de la prórroga; la aplicación de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española; la aplicación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2016 relativa a la renovación automática de concesiones; sobre el plazo de la prórroga, duración del procedimiento para el otorgamiento de la prórroga; y sobre la competencia para su otorgamiento.

Por su parte, el Informe 611/2018 de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica que incorporó las consideraciones realizadas por la Abogacía General del Estado en el Informe 25/18 analiza el posible conflicto entre lo que se dispone, de un lado, por el art. 2.1 de la LPUSL y, de otro lado, por los artículos 172 y 174 del RGLC 2014, pues mientras en la LPUSL se establece que las concesiones “podrán” ser prorrogadas, en el RGLC se establece que “se otorgarán”.- Es decir, el informe se pregunta si resulta obligatorio para la Administración concederlas siempre y en todo caso por el máximo plazo legal. El Informe concluye con el carácter potestativo de la concesión de la prórroga, por lo que la Administración deberá comprobar caso por caso si se cumplen todas las condiciones y requisitos para su otorgamiento¹¹⁰⁷. En

¹¹⁰⁷ *Vide Informe 611/2018 de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica de 14 de enero de 2019, Consideración Primera «Por ello y a juicio de esta Abogacía del Estado, prima el verbo “podrán” que emplean tanto la Ley como el Reglamento en el sentido de que tanto podrá concederse como no en función de cada caso concreto sin generar arbitrariedad o desigualdad en Derecho. Es decir, la aplicación de los preceptos legales relativos al otorgamiento de prórrogas concesionales no puede ser objeto sino de una interpretación donde, caso por caso, se constate el cumplimiento de los requisitos necesarios en Derecho sin que ello determine de manera automática e indefectible el otorgamiento de la prórroga».*

cuanto a cuáles deben los requisitos necesarios para que proceda el otorgamiento de la prórroga, el Informe se remite al Dictamen del Consejo de Estado de 17 de septiembre de 2014 elaborado sobre el RGLC 2014 en el que se señalaba que los criterios para otorgar o no ampliaciones o prórrogas y para determinar su duración, a los de carácter ambiental que ya contempla el Reglamento, deberían incluirse otros, de manera que sea obligatorio considerarlos como criterio nuevo o adicional (criterio del impacto paisajístico de la concesión; criterio de protección ecológica de la interfase o interacción mar/tierra derivado de aplicación de normas de gestión integral costera o de planificación marina de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino y de la Estrategia Marina Europea Protocolo para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo y de las futuras normas de transposición en España de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo; el criterio derivado de actuaciones llevadas a cabo, o pendientes de hacerlo, en virtud de planes de ordenación de los recursos naturales de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y otro tipo de planes previstos en la misma; el criterio de si en virtud de la planificación de conjuntos históricos BIC o sus entornos del ordenamiento de protección del patrimonio cultural de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la edificación o instalación estuviera declarada fuera de ordenación o figura equivalente o fuera en general contraria a la protección prevista en el correspondiente plan o en la declaración del BIC, etc.). La Abogacía del Estado (AE) considera que el Consejo de Estado se refería a la necesidad de apreciar requisitos de legal aplicación en este caso, más allá de la concurrencia de no estar incurso en caducidad o de haberse iniciado el expediente, la legislación nacional e internacional impone la consideración de variada y diversa normativa y *«Aparentemente, no parece que tales indicaciones fueran objeto de incorporación al texto normativo (al menos no se han detectado de una sencilla lectura de la norma) sino que, más bien al contrario, en los artículos del reglamento dedicados al régimen jurídico de las prórrogas concesionales (sin perjuicio de la regulación del otorgamiento concesional a la que no se remite la de las prórrogas de manera expresa) el único apartado que claramente se impone como condición o requisito a comprobar es el que figura en el actual apartado 3 del vigente RGC que no indica*

ni menciona norma alguna de las que el Consejo de Estado citaba»¹¹⁰⁸. Ante esto concluye que el otorgamiento de las prórrogas no resulta obligado y debido en todo caso, sino que procede un análisis de la concurrencia de los requisitos legalmente necesarios, apreciando que el RGLC 2014 podría incurrir en una incorrección al no haber, aparentemente, atendido las recomendaciones del Consejo de Estado. Sin embargo, finalmente se remite al Informe de la AE 25/18, que concluyó en este aspecto señalando que, a falta de una específica determinación legal, el art. 172.3 del RGLC 2014 dispone que «las prórrogas solicitadas se otorgarán siempre que no se aprecien causas de caducidad o se esté tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional, en cuyo caso el procedimiento de prórroga se dejará en suspenso», por lo que el otorgamiento de la prórroga es de carácter reglado, dado los términos imperativos con que se pronuncia dicho precepto. Sentada esta conclusión, la falta de acogimiento expreso en el RGLC de los criterios que señalaba el Consejo de Estado que obligatoriamente han de tenerse en cuenta para decidir sobre la prórroga de la concesión puede dar lugar a reclamaciones contra denegaciones de prórrogas fundadas en infracción del principio de seguridad jurídica (al no estar establecida la exigencia de que se trata en el RGLC) y, por consiguiente, «el otorgamiento de la prórroga es facultad reglada y no discrecional, de forma que, no apreciándose causa de caducidad y no estando tramitándose un procedimiento de caducidad de la concesión, la prórroga debe otorgarse».

Respecto a la cuestión de si, a la normativa citada en el texto del Dictamen del Consejo de Estado, puede añadirse la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española de 24 de julio de 2017, en la medida en que dicho instrumento deriva de la Directiva 2014/89 que el propio Consejo de Estado llamaba a considerar en el texto ante la constatación de su ausencia, el Informe concluye de forma afirmativa pues resulta razonable entender que la situación física natural de los tramos de costa en regresión pueda ser tenida en consideración a la hora de otorgar la prórroga.

Lo mismo ocurre con la aplicación o no a los casos de otorgamiento de la concesión de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2016 y de si ha de reputarse contrario al art. 12 de la Directiva de Servicios al que alude dicha sentencia el que se entienda de manera imperativamente obligatoria la obtención

¹¹⁰⁸ *Ibidem*, Consideración Segunda, p.5.

de la prórroga de los títulos de ocupación demaniales sin un procedimiento de selección de candidatos potenciales. A esta cuestión se concluye indicando que la doctrina establecida por la indicada sentencia ha de tenerse en cuenta cuando la concesión de dominio público marítimo-terrestre constituya el soporte material para actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, es decir, cuando haya renovación automática, pues *«una cosa es una renovación automática, esto es, una renovación o prórroga que se dispone directamente y en todo caso por una norma jurídica (ope legis) y que no exige otro requisito que el vencimiento del plazo de la concesión, y otra distinta que se prevea una renovación o prórroga como actuación reglada, sin que necesariamente y en todo caso se tenga que conceder, en términos tales que su otorgamiento esté supeditado, previa petición del interesado, a la constatación del cumplimiento de determinados requisitos»* (Informe de la AE 25/18).

A continuación el Informe 611/2018 de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica se refiere a la cuestión controvertida de si resulta obligatorio no sólo otorgar la prórroga sino si, adicionalmente, su otorgamiento ha de serlo por el máximo plazo legal posible y, para ello, hace una curiosa remisión a la LPAP y a su Disposición Transitoria Primera, respecto al régimen transitorio de las concesiones demaniales vigentes dice que las otorgadas con anterioridad a la vigencia de esta ley y cuyo plazo de duración sea superior al establecido en el artículo 93 de la misma, mantendrán su vigencia durante el plazo fijado en su otorgamiento, sin que pueda concederse prórroga del tiempo de duración de las mismas. Inexplicablemente, y con base en este precepto de la ley del Patrimonio, el Informe concluye que *«el plazo se configura como un plazo “máximo” en derecho lo que supone no sólo que no ha de conferirse siempre y en todo caso en su totalidad sino que, en función de los usos y con los límites expuestos anteriormente, 75 años será el umbral o límite superior más allá del cual no cabrá reconocer una duración temporal, sumada al inicial de la concesión. Claramente, así lo señala la Ley 2/2013 en su artículo 2.3 que dice que: La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal»*. Y digo que lo hace de forma inexplicable pues apela a la restricción establecida por la LPAP de 2003, que tiene carácter supletorio, pues dicha ley establece que las concesiones y autorizaciones

sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley (art.84 LPAP).

Dice la AE que no resulta coherente ni conforme con una interpretación sistemática y conjunta de nuestro ordenamiento el entender que una norma reglamentaria, el RGLC 2014, permita consolidar, por el transcurso del tiempo, situaciones jurídicamente conducentes a la adquisición de titularidades sobre bienes constitucional y legamente imprescriptibles como son los demaniales, *«Y ello no sólo respecto de las anteriores a la reforma legal sino tampoco para las posteriores pues menos sentido aún tendría que una interpretación así se aplicase para las posteriores que pudieran no verse afectadas por la Disposición Transitoria de la Ley de Patrimonio»* (Informe 611/2018, Consideración Quinta). A tenor de esta argumentación, la AE concluye que se aprecia vicio de incorrección legal en los artículos 172, 174 y 175 del RD 876/2014 en la medida en que dan a entender de manera literal una obligatoria concesión de prórrogas por plazo de 75 años de manera contraria a la legislación de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Con respecto a la consulta que se le hacía a la AE acerca de si el plazo de 75 años debe entenderse como sumatorio del plazo inicial de la concesión más el plazo de prórroga y en qué situación jurídica quedarían aquellas prórrogas concesionales que ya se han venido otorgando, la AE—remitiéndose al Informe de la AE 25/18 y al Dictamen de la Abogacía General del Estado de 23 de julio de 2012 (ref.: A.G Industria, Energía y Turismo 9/12)—concluye que las previsiones del RGLC 2014 son disconformes con la legislación patrimonial en la medida en que sus previsiones permitan, mediante su aplicación, la superación del plazo de 75 años, prórrogas incluidas. Es decir, la previsión del artículo 93.3 de la LPAP 2003 no permite que la normativa sectorial o especial prevea plazos superiores sino, todo lo más, inferiores¹¹⁰⁹. Por lo que se refiere

¹¹⁰⁹ Vide Dictamen de la Abogacía General del Estado de 23 de julio de 2012 (ref.: A.G Industria, Energía y Turismo 9/12), Consideración Cuarta: *«2) Los bienes de dominio público se rigen, ante todo, por la normativa sectorial propia de cada uno de ellos, aplicándose supletoriamente prescripciones de la LPAP. Así resulta del artículo 5.4 de la propia LPAP, conforme al cual «los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y disposiciones que la desarrollen o cumplimenten...».* Ahora bien, aun siendo supletoria la LPAP, respecto de la ley sectorial reguladora de una determinada categoría o género de bienes demaniales, la norma del artículo 93.3 de la LPAP se sobrepone a la ley sectorial reguladora del dominio público de que se trate, como así resulta de la circunstancia de

a las prorrogas ya concedidas sin tener en cuenta esto, la AE considera que se trata de un acto –el del otorgamiento- anulable al no tratarse de un supuesto de nulidad de pleno derecho del art. 47 de la LPACAP y por ser la nulidad la excepción y la anulabilidad o nulidad relativa la regla general, por lo que la primera ha de interpretarse y apreciarse con carácter restrictivo. Por tanto, considera el Informe que siendo dicho otorgamiento de prórroga en las condiciones indicadas acto anulable, la vía de revisión procedente es la previa declaración de lesividad y ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Aborda a continuación el citado Informe 611/18 la disparidad entre el texto de la LPUSL y el RGLC 2014, respecto al plazo máximo de 75 años modulable a la baja del art. 2 de la Ley (“*podrán*”) mientras que RGLC 2014 en su art. 174 ya no habla de un plazo máximo sino que dice “*se prorrogarán*” las concesiones y “*será de 75 años*”. Considera la AE que el Reglamento introduce unos cambios, más allá de los límites del texto legal, al establecer un plazo obligatorio de 75 años para las concesiones de la Disposición Transitoria primera y también para las de la Disposición Transitoria Segunda (excepto aquéllas a las que se refiere el art. 172.1 último párrafo). Es decir, que se han introducido las de la Disposición Transitoria Segunda dentro del régimen de las de la Disposición Transitoria Primera sin que la Ley lo diga y, adicionalmente, se ha impuesto un plazo fijo de 75 años que no figura en Ley, «Ciertamente y salvo mejor explicación que justifique la corrección del precepto, tales cuestiones se operan por el reglamento al margen de la Ley cuando no en contra de la misma lo que permite apreciar su incorrección» (Informe 611/18, Consideración Sexta).

que el propio artículo 93.3 de la LPAP en su inciso final deje a salvo las normas especiales, esto es, las normas sectoriales pero no para posibilitar la fijación por éstas de un plazo superior a 75 años, sino para admitir que dichas normas especiales o sectoriales establezcan un plazo menor, lo que implícitamente supone el designio del legislador de que prevalezca la norma del artículo 93.3 de la LPAP sobre la ley sectorial en punto al plazo de duración de la concesión demanial, pues en otro caso no tendría sentido que se deje a salvo la norma especial o sectorial sólo para establecer un plazo menor. Así lo confirma también el sentido de la disposición transitoria primera de la LPAP («Las concesiones demaniales otorgadas con anterioridad a la vigencia de esta Ley y cuyo plazo de duración sea superior al establecido en el artículo 93 de la misma, mantendrán su vigencia durante el plazo fijado en su otorgamiento, sin que pueda concederse prórroga del tiempo de duración de las mismas») y que no es otro que el de respetar los plazos de duración de las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LPAP, lo que tiene por obligada consecuencia que, tratándose de concesiones otorgadas tras la entrada en vigor de este texto legal, estas concesiones han de respetar el plazo del artículo 93.3 de esta norma, poniéndose así otra vez de manifiesto la prevalencia del artículo 93.3 de la LPAP sobre las leyes sectoriales reguladoras de las concesiones demaniales».

Respecto al procedimiento de otorgamiento o denegación de las prorrogas, el Informe señala que la tramitación de las solicitudes de prórroga se contempla en el art. 2 de la LPUSL, así como en los artículos 172 a 178 del RGLC 2014 pero existen imprecisiones normativas como la ausencia de una llamada a otra normativa distinta a la de costas pero de necesaria aplicación, en línea con lo mencionado por el Consejo de Estado; la ausencia de un plazo para la tramitación y la competencia para su tramitación y resolución. Por todo ello, al no contemplarse de manera expresa específico en la legislación de costas un plazo para el procedimiento de prórroga, considera la AE que tal carencia debe suplirse acudiendo al plazo de tres meses de la Ley 39/2015. Y, en cuanto a la competencia para tramitar y resolver el procedimiento, tal y como se indica en el Informe de la AGE 25/18, la competencia para otorgar o denegar la prórroga corresponde a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar dado que el art. 152.12 del RGLC 2014 atribuye la competencia para otorgar la concesión a dicho centro directivo. No obstante, dado que, tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña como el Estatuto de Autonomía para Andalucía, asumen la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, el Informe constata que existe fundamento normativo suficiente respecto de la prórroga de las concesiones anteriores a la LC 1988 afectadas por la reforma posterior a los Reales Decretos de traspaso del año 2013 para concluir que la competencia ha sido asumida por las mencionadas Comunidades Autónomas.

En la última Consideración del Informe relativa a la consulta de si es posible otorgar prórroga a las concesiones expresamente excluidas de acuerdo con el art. 25 de la LC, la AE aprecia que existe fundamento para sostener que el RGLC 2014 presenta un contenido *contra legem* cuando, tanto el propio Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, declaran contrarios a la propia legislación de costas (artículos 25 y 32) la posibilidad de otorgar prórrogas a concesiones demaniales respecto de instalaciones que admitan otra ubicación o emplazamiento así como a las destinadas a uso de residencia o habitación.

Metiéndonos ya de lleno en el texto de modificación del Reglamento, se añade un nuevo apartado 4 al artículo 131: «*El otorgamiento de concesiones se realizará de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 135*». Es decir, siguiendo lo aconsejado

por la AE, se establece que habrán de cumplirse necesariamente los criterios establecidos para el otorgamiento de las concesiones.

En cuanto al uso objetivo de la concesión (apartado 1 del artículo 132) se especifica que *«El concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de la concesión, sin perjuicio de las condiciones y restricciones que se establezcan en las cláusulas del título»*. Es decir, desaparece el último párrafo del RGLC 2014 que establece que en caso de accidente en el mar, o cuando por razones de seguridad en el tráfico marítimo sea necesario para la salvaguardia de las personas y las embarcaciones, se podrán depositar en los terrenos objeto de concesión, las embarcaciones y sus pertrechos, a tenor de lo dispuesto en el art. 64.2 de la LC. Supresión que no se alcanza a comprender a no ser que la excepción suprimida se contemple en el propio título que se otorgue.

En cuanto a la duración de la concesión, se establece en el art. 135.2, de forma expresa que el plazo será el que se determine en el título correspondiente y en ningún caso estos plazos, *«incluidas las prórrogas»*, podrán exceder de setenta y cinco años. El art.135.4 añade, recogiendo lo informado por la AE y recomendado por el Consejo de Estado, que:

«En todos los casos, para la determinación de los plazos se tendrá en cuenta la adecuación al medio de la instalación, el grado de interés que represente para el dominio público marítimo-terrestre o sus usuarios, su ubicación en ribera del mar o fuera de la misma y el contenido del estudio económico-financiero o, en su defecto, el volumen de la inversión a amortizar.

Asimismo, la determinación del plazo de la concesión y sus prórrogas tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) El impacto paisajístico del objeto de la concesión que se solicita.*
- b) La protección ecológica de la interacción mar-tierra derivada de la aplicación de las normas de gestión integrada costera o de protección marina.*
- c) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en los planes de ordenación de los recursos naturales cuando las construcciones o instalaciones de-*

rivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a los criterios informadores de dichos planes.

d) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en la planificación de conjuntos históricos BIC cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a la protección prevista en el correspondiente plan o en la declaración del BIC.

e) Las conclusiones del estudio de evaluación de efectos del cambio climático, incluyendo incremento nivel medio mar, incremento altura de ola o cambios de dirección oleaje y variación de la cota de inundación.

f) Intrusión salina.

g) Fenómenos meteorológicos adversos.

h) Erosión costera.

i) Cambios en los ecosistemas costeros y marinos.

j) Reducción de caudales de ríos cercanos.

k) Pérdida de humedales.

l) Alteraciones de la dinámica costera.

m) Adecuación del diseño de las infraestructuras marítimas en diferentes escenarios climáticos.

n) Otros criterios como aplicación de lo previsto en cualquier otra norma española y europea, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre.

ñ) Financiación por parte del concesionario de proyectos de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático.

o) Financiación por parte del concesionario de medidas de eficiencia energética, de ahorro en el consumo del agua o la calidad ambiental, siempre que el concesionario no esté legalmente obligado a ello.

p) Financiación por parte del concesionario, en el ámbito de la concesión o de su entorno, actuaciones adicionales vinculadas al tratamiento del borde marítimo para facilitar su utilización pública gratuita o de mejora de la accesibilidad pública, aprobadas previamente por el Ministerio para la Transición Ecológica.

q) Para concesiones que amparen la ocupación para una actividad del sector de la acuicultura, adhesión por parte del concesionario, con carácter permanente y continuado, al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS) o se comprometa a disponer de un sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996.

La modulación de los plazos máximos en aplicación de estos criterios se aprobará mediante Orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica».

Desde luego si lo que se pretende es restringir al máximo el otorgamiento de las concesiones en DPMT, con esta regulación el objetivo se cumple sobradamente. Los criterios a tener en cuenta son tantos y tan variados que se dificulta la tramitación de las concesiones y se disuade a los solicitantes. Se incluyen numerosos conceptos jurídicos indeterminados que, en algunos casos resulta imposible determinarlos, lo cual va en contra de los principios de certeza y seguridad jurídica que deben imperar en toda actuación administrativa para no incurrir en arbitrariedad. A pesar de esta cantidad ingente de nuevos criterios, sin embargo se minusvaloran en la nueva redacción del artículo 135 otros importantes como el contenido del estudio económico-financiero o el volumen de la inversión a amortizar.

Respecto a la transmisión de concesiones, el nuevo apartado 7 del artículo 141 introduce la expresión “inter vivos” respecto del acceso de la transmisión de la concesión al Registro de la Propiedad:

«No se inscribirá en el Registro de la Propiedad la transmisión inter vivos de las concesiones o la constitución de derechos reales sobre las mismas, sin que se

acompañe certificación del Servicio Periférico de Costas acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos en este artículo y de las cláusulas de la concesión, y, en el caso de embargos, la previa notificación a la Administración concedente».

Igualmente, se modifica el art. 142.1 respecto al procedimiento para la transmisión *inter vivos* de la concesión, estableciéndose ahora que la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar se pronunciará sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión, según lo dispuesto en el art. 70.2 de la LC y 141 del RGLC y *«dictará resolución autorizando o denegando dicha transmisión»* y que dicha resolución se deberá anotar a los efectos del cambio de titular en el registro de usos del dominio público marítimo-terrestre a que se refiere el artículo 80.1 del RGLC.

En el art. 143.1, respecto del procedimiento para la transmisión mortis causa de la concesión, se sustituye la expresión *«acreditando documentalmente la entrega del bien legado, o la escritura o sentencia que apruebe el cuaderno particional»* por *«de acuerdo con lo establecido en los artículos 14 y 16 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria»*. Se elimina la obligación de que por parte de la Administración se levante acta a fin de determinar el cumplimiento de lo establecido en el título concesional y en la LC.

Se suprimen determinados artículos del actual RGLC 2014 como la fijación del plazo máximo de las prórrogas (art. 174); los criterios para la graduación de los plazos máximos de las prórrogas (art. 175); la documentación exigida para la tramitación de la prórroga (art. 176), así como el art. 177 que se refiere a la prórroga de las concesiones que amparan ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

El art. 170 queda redactado así, según el proyecto:

«Artículo 170. Vencimiento del plazo del título de otorgamiento.

1. El plazo de vencimiento será improrrogable, salvo que en el título de otorgamiento se haya previsto expresamente lo contrario, en cuyo caso, a petición del titular y a juicio de la Administración competente, podrá ser prorrogado conforme

a los criterios previstos en el artículo 135, y siempre que aquél no haya sido sancionado por infracción grave y que no se superen en total los plazos máximos reglamentarios (artículo 81.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

Las concesiones cuyo plazo de duración inicial sea de setenta y cinco años no podrán ser prorrogadas. Asimismo, la suma de la duración de la concesión más las de sus prórrogas en ningún caso podrá sobrepasar el plazo máximo de setenta y cinco años.

2. Tras la extinción de la concesión por cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 163 de este reglamento, el Servicio Periférico de Costas del Estado citará al titular en el terreno para llevar a cabo el acta de reversión. En la misma se formalizará la recepción por la Administración del Estado en las condiciones exigibles, según la decisión adoptada conforme a lo establecido en el artículo 72.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y 147 de este reglamento.

En el caso de que se observaran deficiencias en las condiciones de entrega de los bienes en cuestión, el Ministerio para la Transición Ecológica señalará un plazo para su subsanación antes de levantar dicha acta, que no excederá de lo establecido en el artículo 149.3 de este reglamento. De no llevarla a cabo en el referido plazo, la Administración competente podrá proceder a su ejecución subsidiaria a costa del interesado, sin perjuicio de la posibilidad de incoar expediente sancionador por la ocupación o utilización sin título del dominio público marítimo-terrestre, de conformidad con lo previsto en el artículo 191.2.b de este reglamento».

Como puede observarse el cambio es sustancial. Se especifica con claridad que las concesiones cuyo plazo de duración inicial sea de 75 años no podrán ser prorrogadas y que, la suma de la duración de la concesión más las de sus prórrogas, en ningún caso podrá sobrepasar el plazo máximo de 75 años. Añade también que, en el caso de vencimiento del título y de deficiencias en la concesión sin que sean reparadas en plazo por el concesionario, además de la ejecución subsidiaria a su costa, podrá incoarse expediente sancionador por la ocupación o utilización sin título del dominio público marítimo-terrestre, de conformidad con lo previsto en el artículo 191.2.b del Reglamento. Precisión que me parece acertada, pues la actitud incumplidora del concesionario a la

hora de revertir los bienes objeto de la concesión a la Administración debe ser merecedora de sanción.

Sin embargo, la nueva redacción del art. 172.2 es la que la que más problemas puede plantear pues indica:

«2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo y, en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue inicialmente concedida.

El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de su solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.

La suma de la duración de la concesión más los plazos de las correspondientes prórrogas en ningún caso sobrepasará el plazo máximo de setenta y cinco años».

Pretende la norma proyectada en el cómputo del plazo de la prórroga detraer de dicho plazo la duración inicial de la concesión, yendo de esta forma en contra de lo interpretado hasta el momento acerca de que los 75 años se refieren a la prórroga y no al plazo global de la duración de la concesión más la duración de la prórroga. Se puede decir al respecto que esta última interpretación es la ajustada a derecho pues debe regir la regla "*in claris non fit interpretatio*". No puede alterarse por vía reglamentaria el contenido claro y manifiesto de las normas establecidas en la ley sino que corresponde al legislador modificar esta regulación si lo considera oportuno.

La Ley se refiere a prórrogas de la concesión de hasta 75 años y no a concesiones de duración de 75 años (prórroga más periodo inicial). La LPUSL establece un régimen transitorio y de sucesión de concesiones que pretende hacer coincidir el horizonte temporal de las concesiones que regula hacia el futuro, con las que ya existían del pasado. En el propio Preámbulo de la LPUSL se hace referencia expresa a esta interpretación: *«De este modo, se da respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018. Debe subrayarse que no se trata de una prórroga indiscriminada, [...]. Con carácter general, el plazo máximo de esta prórroga extraordinaria se fija en setenta y cinco años para hacerla coincidir con el*

nuevo plazo máximo por el que se podrán otorgar las concesiones. Con ello se busca estabilizar los derechos y adaptarlos a un horizonte temporal que sea semejante».

Pero es que, además, la Abogacía del Estado defendió esta interpretación con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LPUSL, interpretación que fue avalada por la STC 233/2015, como anteriormente en esta tesis he examinado. También el TS, con ocasión de recursos interpuestos contra el RGLC 2014, reconoció una duración de la prórroga de hasta 75 años, sin computar en ella el periodo de vida inicial de la concesión (STS 1644/2016, de 5 julio, STS 2685/2016, de 20 diciembre y en parecidos términos la STS 1564/2016, de 28 junio). Amén del Dictamen del Consejo de Estado de 2014 sobre el entonces Proyecto de RGLC (apartado VII.2).

Al respecto, el Grupo de trabajo de Agua y Gestión del Litoral de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente del Departamento de Asuntos Regulatorios y Europeos de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en Informe de 2 diciembre 2019 denominado “*Comentarios modificación Art 135. Reglamento General de Costas*”, indica lo siguiente (p.4):

«La jerarquía normativa impide la conformación de un Reglamento como el que se proyecta, en el que se reordena y modifica encubiertamente el marco legal matriz sin seguir el procedimiento de reforma legal constitucionalmente estipulado, por el doble expediente de:

(i) Ignorar que la Ley 2/2013 establece prórrogas de hasta 75 años de duración, sin detracer de este plazo de prórroga la duración inicial de la concesión

(ii) Reducir la posibilidad de prórroga legalmente establecida hasta hacerla desaparecer, en la práctica, en casos de concesiones demaniales preexistentes, a las que se les aplicaría, ex novo, un recorte del máximo plazo de su duración, no ya de la prórroga legalmente prevista, sino también, incluso, del periodo inicial, que sumados ahora (plazo inicial+ r prórrogas) no podrán alcanzar más de 45 o, incluso, 30 años.

El ejercicio de la potestad reglamentaria, en fin, no tiene un margen de configuración ultra vires de la Ley, ni tolera unas posibilidades de desarrollo con ignorancia o desconocimiento de lo dispuesto en una Ley del tenor de la analizada.

En conclusión, y para el caso de las concesiones que fueron concedidas al amparo de normativa anterior, la regulación proyectada vulnera lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley 2/2013, en la medida que el reglamentador in fieri estaría excediendo el margen de configuración y desarrollo ordinario que rige la relación Ley y Reglamento».

La CEOE propugna la necesidad de que se establezca en la norma proyectada un régimen de derecho transitorio *«que discipline el supuesto normativo previsto por la Ley 2/2013 para las concesiones preexistentes, que ahora no tiene reflejo reglamentario compatible»*. Se refiere especialmente *«a aquellos 900 supuestos de concesionarios que, como el MITECO reconoce, solicitaron en su momento la prórroga de la concesión al amparo de una Ley y de un desarrollo reglamentario de 2014, al que la norma proyectada no le es de aplicación por perpetrar un vaciamiento contra legem de su contenido. Lo mismo cabe decir respecto de aquellas solicitudes formuladas al amparo de la Ley 2/2013 y de su desarrollo reglamentario y que, pese a haberse resuelto y otorgado, se encuentran judicializadas y pueden verse judicialmente afectadas como consecuencia de un cambio sobrevenido de interpretación del propio Ministerio»*.

De no ser así, la falta de un régimen transitorio¹¹¹⁰ determinaría la aplicación retroactiva de una norma limitativa de derechos y de expectativas de derechos de los concesionarios, generados sobre el principio de confianza legítima de una Ley y un Reglamento respecto de los cuales la Administración no ha cuestionado su legalidad. Máxime teniendo en cuenta, como señala la CEE, que por la Administración no se han iniciado ninguno de los procedimientos legalmente arbitrados para la correspondiente declaración de nulidad o revisión de su contenido.

¹¹¹⁰ El citado Informe de la CEOE propone la inclusión de la siguiente Disposición Transitoria en la modificación proyectada del Reglamento: *«Disposición Transitoria XXXX. Régimen transitorio para las concesiones sobre las que asientan instalaciones industriales. Las concesiones cuya prórroga haya sido solicitada al amparo del artículo segundo de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y del Reglamento General de Costas aprobado mediante Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, tendrán una vigencia máxima de 75 años, comprendido el plazo inicial y su prórroga, que se contará a partir del inicio de la actividad industrial para la que se otorgó la concesión. Además de los dispuesto en el párrafo anterior, cuando las concesiones en él mencionadas hubieran sido otorgadas inicialmente antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se entenderá que las mismas cumplen todos los requisitos y condiciones legalmente exigibles para su prórroga, salvo que, a la entrada en vigor de este Reglamento, se hubiera declarado la caducidad total del título concesional»*.

El proyecto modifica el art. 178 del RGLC 2014 en cuanto al canon de las concesiones prorrogadas, cuyo texto quedaría así: *«Las prórrogas de las concesiones reguladas en este título estarán sujetas al pago del canon calculado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y la normativa que lo desarrolle»*. Es decir, elimina la excepción actual del devengo de canon respecto de las concesiones a las que se refiere el artículo 172.1, último párrafo del RGLC (concesiones reguladas en la Disposición Transitoria Segunda, apartado segundo, de LC que fueron otorgadas fuera de los puertos pero que, con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, han sido incorporadas a la zona de servicio de alguno). También se elimina así la excepción actual respecto del canon de las concesiones a las que se refiere el apartado 2 de la Disposición Transitoria Segunda de la LC (los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de la LC), que se registrarán de acuerdo con lo establecido en el título concesional.

Respecto del cálculo del canon de ocupación del DPMT el Proyecto modifica el apartado a) del art. 181.3 RGLC 2014 para actualizar la norma de cálculo del valor material de las obras e instalaciones a ocupar a la tabla del artículo 12.1 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. Y se elimina del artículo lo siguiente: *«Si el periodo que resta por amortizar es inferior al plazo a otorgar se tomará dicho periodo para efectuar el cálculo anterior. Si las obras e instalaciones están completamente amortizadas se considerará nulo el valor de ocupación de las mismas, salvo que la Administración justifique la existencia de un valor residual en cuyo caso se adoptará este»*. La norma proyectada elimina del art. 181.3.a) la referencia a que *«En caso de que no se disponga del valor catastral de las zonas de dominio público, el Catastro informará sobre el valor del suelo de la zona colindante»*.

Respecto a la actualización del canon, se pretende la modificación del art.183.2 del RGLC 2014 en el sentido de eliminar el automatismo de la actualización anual del canon mediante el IPC –a la baja o al alza-, para sustituir esa previsión por una actualización potestativa de la Administración: *«2. El canon podrá revisarse de oficio cuando aumente o disminuya el valor de los sumandos que sirvieron para determinar su base de liquidación»*. Es decir, sólo si quiere la Administración concedente se podrá actuali-

zar el canon a la baja. Por tanto, habrá de ser el concesionario quien inste la modificación cuando se sienta perjudicado por el cambio en los parámetros del cálculo; previsión que entiendo que genera indefensión al concesionario.

Igualmente se elimina el apartado 3 del art. 183 RGLC 2014: «*En el caso de las concesiones de duración superior a un año, cuyo canon no se haya establecido o revisado aplicando la mencionada Orden Ministerial de 30 de octubre de 1992, previamente se procederá a su revisión conforme a la misma. Una vez realizada esta revisión quedará actualizado anualmente tal como establece el párrafo anterior (artículo 84.9 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)*». Supresión que resulta lógica teniendo en cuenta que se elimina la actualización anual automática del canon, según he dejado dicho antes.

Por lo que se refiere al régimen de infracciones y sanciones, el Proyecto de modificación contempla la modificación de la letra g) del art. 201 RGLC 2014, eliminando la referencia a la multa de 250 € (cuando la publicidad se realice por medios audiovisuales) o de 100 € (cuando sea a través de vallas o carteles) por metro cuadrado, a «*El beneficio estimado que obtenga el infractor y cuando éste no sea cuantificable, el valor de los daños y perjuicios causados al dominio público y como mínimo 150 euros*». Igualmente, se actualizan e incrementan las cuantías de las multas por publicidad realizada sin el debido título administrativo o con incumplimiento de las condiciones establecidas del título y se añade un último párrafo al art.202 RGLC 2014 para hacer referencia al impacto visual y sonoro de la infracción: «*En la imposición de sanciones, las Administraciones públicas deberán guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerando a tal efecto los criterios establecidos en el artículo 29 de la Ley 40/12015, de 1 de octubre, así como el impacto visual y sonoro y la duración del acto constitutivo de infracción*».

Sí me parece acertado el inciso que el Proyecto introduce en el apartado 1 de la Disposición Adicional Quinta del RGLC 2014 respecto a la desafectación de los terrenos situados al interior de la línea exterior de los paseos marítimos, pues añade que esa desafectación se podrá hacer «*siempre que estos terrenos hayan perdido las características establecidas en el artículo 3.1.a) de la Ley 22/1988, de 28 de julio*». Precisión, por otro lado, innecesaria pues la desafectación, según el art. 18 LC, sólo podrá realizarse respecto de los bienes contemplados en los apartados 5 y 10 de la LC (terrenos que han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-

terrestre y obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas).

La Disposición Transitoria Quinta del RGLC 2014 desarrollaba el apartado 5 de la Disposición Transitoria Primera de la LC (exclusión del DPMT de los terrenos inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas, aun cuando sean naturalmente inundables). Como quiera que este último fue anulado por la STC 233/2015, el Proyecto de modificación del Reglamento da una nueva redacción a la disposición:

«Disposición transitoria quinta. Adecuación del régimen de transmisibilidad de las concesiones a los derechos amparados por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

1. Si con posterioridad a la iniciación del procedimiento para la determinación de derechos al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se produjera el fallecimiento del último titular de los terrenos, sus causahabientes deberán aportar, en el plazo de seis meses desde el requerimiento por parte de la Administración, la documentación acreditativa de su condición de titulares registrales de los terrenos. En caso de que dicha inscripción no hubiera podido practicarse, se aplicará lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de este Reglamento.

*2. El derecho de preferencia que pueda reconocerse a los anteriores titulares de los terrenos conforme a lo dispuesto en las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta de este Reglamento, será transmisible tanto por actos *inter vivos* como *mortis causa*, ajustándose a lo establecido en el artículo 70 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y 141 y siguientes de este Reglamento».*

Nada que objetar respecto al apartado 1 de la disposición proyectada pues parece correcto que el fallecimiento del posible titular de la futura concesión sea comunicado a la Administración y que ésta, a su vez, una vez conocido el fallecimiento requiera a los causahabientes que aporten la inscripción en un plazo razonable de seis meses

desde dicho requerimiento. Se prevé igualmente, que, ante la imposibilidad de inscripción (como será lo normal que suceda), se proceda aportando la calificación negativa del registrador a la inscripción. Más acertado me parece aún el apartado 2, reconociendo la transmisibilidad inter vivos y mortis causa del derecho de preferencia que pudiera recocerse a los anteriores titulares, cuestión ésta que, efectivamente, no esta contemplada en el RGLC 2014.

Por último, la norma proyectada contempla una nueva redacción del apartado 1 de la Disposición Transitoria Decimosexta del RGLC 2014, añadiéndose que *«Se consideran igualmente incompatibles las concesiones que se hayan otorgado por un plazo cuya duración, incluidas sus prórrogas, exceda de 75 años, de acuerdo con lo establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En todo caso, se entenderá que estas concesiones han sido otorgadas por el plazo máximo de 75 años, incluidas sus prórrogas»*.

CONCLUSIONES

En esta tesis doctoral he analizado el concepto, la evolución histórica, la naturaleza y los elementos integrantes del dpmt en España, así como su grupo normativo regulador, elementos de protección y su actual regulación a través de la LPUSL y Reglamento de 2014.

El análisis realizado permite establecer una serie de conclusiones que podrán servir para entender mejor la compleja aplicación de la legislación estatal sobre el DPMT, su evolución a lo largo del tiempo, así como realizar algunas propuestas de *legiferanda* para la solución, a mi entender, de los principales problemas que he ido exponiendo en este trabajo.

- I -

I.- El litoral, como zona de contacto entre tierra, mar y aire, constituye un ecosistema sensible y vulnerable. Se trata de un marco de confluencia de numerosas actividades humanas que producen un fuerte impacto sobre el medio ambiente e incrementan la erosión de las costas, demandando un estudio profundo desde el punto de vista económico, social y jurídico.

Tanto si nos referimos al *litoral* como a la *costa* o *zona costera*, estamos hablando de un espacio de límites imprecisos (por cambiantes) y difíciles de delimitar; de ahí los numerosos problemas que se han planteado y siguen planteándose, tanto a nivel legislativo como de aplicación práctica. Hay tantas zonas costeras como tipologías geográficas, territoriales y políticas propias tenga cada Estado, región o localidad.

La regulación jurídica de este espacio ha sufrido cambios tan importantes que puede haber sido una de las numerosas causas por las que el litoral ha sufrido una evidente degradación de sus valores naturales. De hecho, alguna de las modificaciones de la regulación legal del dominio público en el litoral ha tenido precisamente el efecto justamente contrario al pretendido, justificándose por el legislador con excusas varias y no siempre suficientemente explicadas.

II.- La protección del medio ambiente y, por tanto, de la franja litoral como uno de sus exponentes, tiene que ser compatible con el derecho de los ciudadanos a su disfrute, tal y como la CE proclama en su artículo 45, pero esa compatibilidad no puede ser a costa de la degradación del litoral. El derecho de los ciudadanos a usar, disfrutar y, en su caso, explotar económicamente los inmuebles situados en el litoral (ya sean inmuebles demaniales, ya sean privados) no puede, de ninguna manera, tener preferencia sobre el deber de protección de este espacio. Entre otras cosas porque, de permitirse, no solo acabaremos con el litoral y sus valores naturales tal y como lo conocemos, sino también con su propio aprovechamiento económico. El litoral y su protección no puede estar supeditada sólo a los intereses económicos existentes sobre esa franja y no cabe ya más esa excusa para justificar su desprotección.

III.- No todos los elementos que configuran en la actualidad el dpmt históricamente han formado parte de su configuración legal. En el Derecho Romano, el mar, y su costa ("*litora maris*" o "*litus maris*"), eran la zona o superficie que abarcaba hasta la línea terrestre a la que llegara el agua del mar en los momentos de máximo oleaje, sobre todo, en invierno. Se reconocía el derecho de los pescadores a construir una cabaña para resguardarse, existiendo, pues, un derecho privado subjetivo, que unos lo califican como derecho personal y otros como derecho real. El problema se suscitaba a la hora de determinar el derecho de propiedad sobre lo construido e, incluso, sobre el terreno en el que se ha construido. El régimen jurídico que se aplicaba a las construcciones en el *litus maris* no era el propio de las concesiones administrativas y se acercaba más a una propiedad superficiaria, en la que uno puede ser el propietario del suelo y otro de lo construido sobre él, pero propietarios ambos, en cualquier caso.

Las Partidas de Alfonso X “El Sabio” recogieron la definición romana del litoral y describen la ribera de la mar igual que en el Derecho Romano, pero sin hacer la distinción entre el oleaje de invierno y el de verano, aunque sí teniendo en cuenta la periodicidad del oleaje –anual- para establecer el límite de la ribera. Respecto a su naturaleza y protección, las Partidas mantuvieron el concepto romano de *res communes omnium* y señalaban las características propias del dominio público, estableciendo los usos permitidos en la ribera del mar (cualquier persona puede construir una casa o una cabaña para guarecerse -uso temporal- o realizar cualquier otro tipo de construcción, siempre y cuando su uso no impida el uso común).

IV.- En el siglo XIX se produce la positivización de la protección del dominio público, dicho sea con matices, como hemos podido comprobar. Desde el derecho medieval, excepción hecha del Real Decreto de 29 de abril de 1860 al que me he referido en el Capítulo I de esta tesis, no se produjo ninguna otra regulación del dpmt en España hasta la Ley General de Aguas de 1866, considerada como el primer código español y europeo en la materia.

La Ley de Aguas de 1866 supuso el inicio del ciclo privatizador del dominio público aunque sus principios informadores prácticamente han estado vigentes hasta nuestros días. La declaración como *dominio nacional* reflejada en el texto de la Ley de 1866 ha de entenderse como sinónimo de dominio público. Por primera vez se consigna la playa como concepto y se define ésta prácticamente igual a como el Derecho Romano y Las Partidas definían la ribera del mar, con la diferencia de que la Ley de Aguas de 1866 reduce o restringe esta zona hasta el límite donde se hace sensible el efecto de las mareas, sin tener en cuenta las olas en los mayores temporales. Es la primera vez que, para la definición y concreción de la ribera del mar, se utilizan parámetros o conceptos técnicos como es el del alcance de las mareas.

La Ley establecía que en las costas no se podían ejecutar obras nuevas sin la competente autorización, con la excepción de que los dueños de las propiedades contiguas al mar o sus playas podían sembrar, plantar y levantar dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio “*edificios agrícolas y casas de recreo*”, con tan solo la previa comunicación a la Autoridad de Marina. Se permitía también levantar en las playas

chozas o barracas con destino a baños durante la temporada de estos, respondiendo de esta forma al nuevo uso terapéutico de la playa (balnearios) que ya se había instalado en la sociedad española. Las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral contempladas en la LA 1866 son la primera limitación del uso de los terrenos colindantes de propiedad particular pero no tenían una finalidad de protección del dpmt. Ciertamente importante en esta ley es que, por primera vez, se reconoce la competencia administrativa para deslindar el dominio marítimo.

V.- La Ley General de Obras Públicas de 1877 constituye el primer código administrativo del dominio público, aunque no llegara a abordar la configuración del dpmt, dado que se ocupó de cuestiones secundarias respecto al litoral.

VI.- La necesidad de diferenciar las aguas terrestres de las aguas marinas hizo que se promulgara la Ley de Aguas de 1879 y, un año después, la Ley de Puertos de 1880.

La LP 1880 cambia otra vez la terminología y lo que antes era “ribera del mar” o “playas” ahora lo denomina “zona marítimo-terrestre”, utilizando por primera vez este concepto. Amplió significativamente la zmt al incluir en ella las «*márgenes de los ríos hasta donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas*»; definió las playas estableciendo como referencia «*las mayores olas en los temporales*» e incluyó a las marismas en el dominio público. Estableció las servidumbres de salvamento y de vigilancia sobre terrenos colindantes, medidas desde el mar y con derecho a indemnización por esta limitación. La LP 1880 sirvió como excusa a determinada jurisprudencia para afirmar la existencia de “*hechos obstativos a la demanialidad*” en el caso de enajenación por el Estado antes de la aprobación de la ley.

VII.- El Código Civil de 1889 sirvió para distinguir entre bienes demaniales y bienes privados, siendo la primera vez que se plasma el término “dominio público” en un texto legal de nuestro ordenamiento jurídico. Poco aportó a la definición de los bienes del dpmt, limitándose a declarar como tales las “*riberas*” y las “*playas*” pero sin definir los conceptos. El CC distingue los bienes nom por su naturaleza, sino por su destino, de

tal manera que, dentro de los bienes de dominio público, distingue, a su vez, entre los destinados a un servicio público y los de uso público, y es dentro de esta categoría (bienes de dominio y uso público), donde el CC encuadra las riberas del mar y las playas.

VIII.- En el siglo XX se produce una mejora de la protección del dominio público, pero con algunas excepciones. El Reglamento para la ejecución de la LP 1880 (RD de 11 de julio de 1912) reguló la configuración jurídica de las marismas y el deslinde del dominio público, pero estableció también la facultad de los particulares de edificar en la zmt con la consecuente apropiación por los particulares del dominio público.

IX.- Un ejemplo de desprotección fue la Ley de Desección y Saneamiento de Marismas de 1918 o “Ley Cambó”, pues el legislador pretendía la desección de las marismas existentes, al entenderlas focos de insalubridad y, con su desección y puesta en cultivo, convertirlas en fuente de riqueza. Como consecuencia de su aplicación y, anteriormente, de la LA 1866, se desecaron cerca del 60 % de las zonas húmedas de España y su influencia negativa perduró hasta su derogación expresa por la LA 1985. El balance de la legislación española en cuanto a la conservación de los humedales es paupérrimo, excepción hecha de las normas que regularon el Coto de Doñana, proteccionistas, aunque por motivos distintos al de la conservación medioambiental.

X.- La Ley de Puertos de 1928 y su Reglamento establecían la obligación de practicar el deslinde y amojonamiento de la zmt. Sin embargo, la Ley no aportó nada nuevo respecto a qué bienes integraban el dpmt y sí mucho respecto a la figura concesional y su regulación, con el fin de favorecer la implantación de las industrias marítimas, que significó la privatización y pérdida de porciones del dominio público. En la costa de Almería los deslindes existentes anteriores a la LC 1988, en su mayoría, fueron practicados con arreglo a la LP 1928, con aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley; es decir, señalando la línea de ZMT “vigente” o “actual” y la “antigua”, y declarando sobrantes grandes superficies de terrenos comprendidos entre una línea y otra.

Ejemplo de una mala aplicación de la LP 1928, que conllevó la desprotección del patrimonio litoral, lo constituyen las Albuferas de Adra en Almería y así lo he defendido en esta tesis. La permisividad por parte del Estado y su política de colonización de eriales de los años 60 y 70 hizo que, a partir de los años setenta del siglo XX, este entorno natural fuera paulatinamente invadido mediante rellenos de tierra y arena en sus orillas con destino a cultivos de invernadero. Las Albuferas se redujeron prácticamente a la mitad de la superficie que tenían a principios de siglo.

La OM de deslinde de la zona del año 1967, en aplicación del citado art. 2 de la LP 1928, declaró la existencia de terrenos sobrantes de la antigua zmt ganados al mar por accesión, con una superficie de 1.930.800 metros cuadrados, de tal manera que la falta de determinación de las fincas particulares situadas entre la ZMT antigua y actual del deslinde produjo la ocupación, en precario, de dichos terrenos sobrantes por parte de colonos agricultores de forma incontrolada, con ocupación paulatina, en muchos casos, de las orillas de las Albuferas mediante su relleno. Este perjuicio medioambiental solo empezó a paliarse cuando fueron declaradas las Reservas Naturales de la Albufera de Adra, Laguna Honda y Laguna del Chinche en el año 1989 y en el año 2015 se declararon Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000, junto con el PORN de la Reserva Natural Albufera de Adra y de las Reservas Naturales Laguna Honda y Laguna del Chinche. Aun así, al día de cierre de esta tesis este tramo de costa que abarca las Albuferas de Adra sigue sin deslindar con arreglo a la LC de 1988.

XI.- La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 1963 fue resultado de la política del desarrollismo del régimen anterior en materia turística y tuvo un efecto devastador sobre la costa pues su objetivo era activar zonas carentes de otros recursos, aunque fuera a costa de la transformación *geográfica, económica y humana* de dichas zonas.

XII.- La LC 1969 fue el primer cuerpo normativo en el que, en su propia denominación, se hacía referencia a las costas como ámbito objeto de regulación y pretendió constituir un compendio de la normativa que hasta entonces se encontraba dispersa en relación con el litoral. Fue una ley en parte regresiva pues estableció el límite interior del dpmt mucho más hacia el mar de lo que podría haberse fijado con arreglo a las normas an-

teriores (se refería al límite donde llegarán las mayores olas en los temporales “*ordinarios*”) y admitía la posibilidad de los enclaves privados en la zmt ya que establecía un régimen de respeto a los derechos adquiridos, sucumbiendo a las presiones existentes por los intereses creados en la costa. A pesar de que la definición de las *playas* era ambigua, dejando fuera a las dunas y los arenales del litoral que no son bañados por el agua, se produjo una ampliación de la demanialidad de este espacio –aunque limitada-

Sin embargo, supuso un importante avance en la regulación del litoral en orden a su salvaguarda y defensa de su uso público pues, además de la ampliación de algunos espacios demaniales, se ocupó también de las servidumbres de salvamento, vigilancia litoral, ya existentes antes, y de la nueva servidumbre de paso.

Respecto al deslinde, a la resolución que dictaba la Administración se le confería carácter ejecutivo, pero la atribución de posesión tras el deslinde no podía realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, debiendo acudir la Administración a la acción reivindicatoria. Por tanto, el deslinde significaba, en realidad, un reconocimiento teórico, una presunción *iuris tantum* de la pertenencia de los terrenos al dominio público.

La LC 1969 supuso una oportunidad perdida para acabar con las ocupaciones privadas del DPMT y no abordó la conexión material de la Ley con la planificación urbanística.

El retraso en la aprobación del Reglamento de la LC 1969 significó también el de la regulación del deslinde, impidiendo cumplir con el mandato de completar el deslinde de toda la costa en 5 años desde la promulgación de la ley. En esos años de retraso se multiplicaron las actividades y construcciones en la zmt y playa.

XIII.- El Plan Indicativo de Usos del Dominio Público litoral español (PIDU) de 1976, en un encomiable intento de visión integradora del litoral, describía físicamente la franja litoral, reflejaba las infraestructuras y equipamientos (existentes o en proyecto) y la clasificación urbanística de los terrenos, de forma que, en relación con el dominio público

litoral, se proponían una serie de usos indicativos en previsión de las necesidades más relevantes y de los usos futuros más adecuados.

- II -

XIV.- El dpmt es uno de los componentes jurídicos principales del espacio geográfico denominado litoral, pero no es todo el litoral. Las leyes sectoriales nacionales referidas a este espacio geográfico no han definido la costa, ni el litoral, y tampoco la legislación comunitaria ni internacional han contribuido a aclarar estos conceptos. En mi opinión, se debe emplear el término litoral referido a la *«franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar»*, en la definición propuesta por BARRAGÁN. Con esta definición y término nos encontramos ante un ámbito más amplio que el simple de *costa* y abarcamos todo el ámbito geográfico al que me he referido en este trabajo. Dentro de la zona litoral se encuentran siempre realidades físicas o jurídicas que forman parte del dominio público y que reciben el nombre de dpmt.

Debemos entender el dominio público, no como una simple relación de propiedad, sino como una categoría autónoma del derecho administrativo que otorga a los bienes un régimen jurídico especial determinado por la finalidad o función a los que están destinados (afectación a una utilidad pública).

El artículo 132 CE realiza una clasificación adecuada de los bienes de dominio público y proclama que lo son los que (i) determine la ley” y, en todo caso *«la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental»*. Por tanto, se puede hablar de una primera categoría de bienes de DPMT “*por naturaleza*”, es decir, los que tienen esa condición por sus propias características naturales y una segunda categoría de aquellos que lo son “*por determinación legal*”, con independencia de sus características naturales y que son expresamente declarados en los artículos 4 y 5 de la LC 1988.

XV.- Sobre el litoral confluyen una serie de competencias que son ejercidas por distintas Administraciones Públicas y que dan lugar, por lógica, a fricciones de todo tipo que se manifiestan desde la promulgación de la LC 1988 y que, desde el punto de vista práctico, suponen verdaderos problemas para los operadores (jurídicos o no) que actúan sobre este espacio. El art. 132.2 CE atribuye a la AGE la titularidad de los bienes de dpmt y la determinación de su régimen jurídico, reservándose aquella su utilización o aprovechamiento directo para el cumplimiento de los fines de su competencia. Pero esta titularidad dominical no implica la atribución de ningún título competencial, ni modifica la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA que establece la Constitución. Tampoco cabe, por el contrario, una interpretación autonómica expansiva del concepto de ordenación del territorio o del litoral que pueda impedir que el Estado ejerza las competencias que tiene atribuidas en exclusiva.

Se debe diferenciar entre la Administración titular y la Administración gestora del dpmt. El reparto de competencias sobre el litoral entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local) se basa en el respeto a la autonomía de ejercicio que corresponde a cada una de ellas y en la coordinación de dichas competencias, de manera que, si se quiebran estos principios, la ley articula un sistema de impugnación de los actos y acuerdos que afecten al DPMT.

La LC 1988 dedica sus artículos 110 a 119 a la distribución de competencias en materia de dpmt entre las distintas Administraciones Públicas. La Administración titular del demanio marítimo-terrestre es la Administración del Estado mientras que las otras Administraciones deben considerarse Administraciones gestoras de dicho dominio en determinadas situaciones. De ahí que la LC sea exhaustiva y concreta respecto a las competencias de la Administración General del Estado y no tan precisa respecto a las competencias de las CCAA y de las Entidades Locales, pues se limita, respecto a las primeras, a hacer una mención genérica a las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la LC y, respecto a las segundas, señala que las competencias municipales abarcan el mantenimiento de las playas en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como la vigilancia de la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Para coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias concurrentes sobre el litoral, la LC 1988 establece que la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dpmt, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores. Este reparto de competencias ha dado lugar a numerosos conflictos en la práctica y la falta de coordinación entre Administraciones sigue siendo una constante en nuestro país. No obstante, considero un acierto del legislador lo establecido en el artículo 226 del RGLC 2014 que obliga a la notificación por la Administración otorgante a las demás Administraciones, en el plazo de 10 días, de toda clase de títulos administrativos sobre el dpmt y sus zonas de servidumbre. Y también la suspensión de actos y acuerdos contrarios al interés general regulada en el artículo 119 de la Ley ya citado resulta un mecanismo de control adecuado para evitar conflictos.

XVI.- Hay que considerar interesados en los procedimientos administrativos que afectan al DPMT a los titulares del derecho de propiedad de las fincas colindantes con el demanio; a los titulares de cualquier otro derecho real sobre aquellas fincas que conste inscrito en el Registro de la Propiedad; a los propietarios de las fincas situadas en ST y SP y a las demás personas que acrediten la condición de interesados.

Hay que tener en cuenta que los actos administrativos y de cualquier otra índole que recaen sobre el espacio litoral afectan ampliamente a los ciudadanos en general, permitiendo que el legislador haya consagrado la acción pública en la LC. De tal manera que la condición de interesado en el ámbito del DPMT va más allá de la circunstancia de ser afectado, colindante, etc., para alcanzar la de ostentar legitimación activa para el inicio o personación en numerosos procedimientos o expedientes relativos al ámbito del litoral.

XVII.- El artículo 132.1 de la CE establece para los bienes de dominio público una protección reforzada al determinar que la ley que los regule deberá estar inspirada en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; protección reforzada que está destinada a su salvaguarda. El objetivo básico de la protección del dominio público en el litoral debe ser también acabar cuanto antes con las ocupaciones

de los inmuebles pertenecientes al DPMT que atenten contra los valores medioambientales de tan singular espacio, ya de por sí bastante degradado, y que, en definitiva, no permiten la adecuada protección de este espacio físico. Por ello, no sólo se trata de proteger el DPMT sino también limitar o controlar los usos de los inmuebles situados a su alrededor que puedan, de alguna manera, incidir negativamente sobre aquel.

No parece que ese objetivo, sin embargo, sea el que haya guiado todas las actuaciones y regulaciones habidas, como he analizado en esta tesis, pues alguna de las modificaciones de la regulación legal del dominio público y de sus servidumbres ha tenido el resultado justamente contrario.

XVIII.- Resulta básica para una adecuada gestión eficaz del litoral la conexión entre la Administración titular o gestora del dominio público y de sus servidumbres y los sujetos afectados, interesados o terceros, en cuanto a su uso y disfrute, debiendo hacer compatible éste con el objetivo final de su protección, como modo de cumplimiento de los intereses generales de los ciudadanos.

La gestión integral del litoral debe hacerse mediante instrumentos de control adecuados en cuanto al uso que se hace del mismo, es decir, a través de figuras como las adscripciones, reservas, concesiones y autorizaciones, otorgadas por la Administración gestora y/o, al mismo tiempo, titular. Estas figuras las he analizado a lo largo de esta tesis, pero como cuestión reseñable cumple indicar que el elemento conectivo entre titularidad y uso o aprovechamiento del dominio público no lo encarna subjetivamente y de forma exclusiva el Estado, pudiendo también las Comunidades Autónomas otorgar concesiones y autorizaciones de uso y otros títulos de utilización del DPMT en determinados supuestos.

XIX.- La LC 1988 da preferencia al uso común general frente al uso privativo del DPMT y establece que únicamente se podrá permitir su ocupación para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. El control y gestión de los usos que se pueden autorizar o permitir en la SP resulta crucial para la defensa del litoral, así la ley establece también que, con carácter ordinario, solo se permiten en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

Respecto al otorgamiento de autorizaciones en la servidumbre de tránsito (ST), la DT 14^a. apdo. 1.b) del RGLC 2014 parece que da por hecho que no es el Estado quien autoriza estas obras, sino que solo se limita a informar acerca de si dicha servidumbre queda garantizada. Y para informar, el Estado ha tenido que ser requerido por el órgano urbanístico competente para emitir dicho informe, que no puede ser otro que el Ayuntamiento o la C.A., a quien Costas deberá remitirlo, ya sea en sentido favorable o desfavorable.

Por tanto, se ha pasado de ser el Estado quien autoriza las obras en la ST a ser el Ayuntamiento o la CA, aunque no queda suficientemente claro. Esta previsión de que ahora es el órgano urbanístico competente quien autoriza las obras en ST podría ser clara si no fuera porque la DT 15^a, apdo. 2 del RGLC 2014, especifica que para dichas obras que se ubiquen «*en la zona de servidumbre de tránsito y no incidan en el resto de la de protección, la declaración responsable deberá presentarse ante el Servicio Periférico de Costas*». Parece que, en este caso, de nuevo, se le otorga al Estado la competencia para autorizar ya que es el órgano que va a ser el tramitador del expediente, ¿o sólo se limita a hacer el informe?. En este caso, ¿a quién se lo remite después?. Si es así, ¿para qué iba a hacer el RGLC 2014 la excepción de que se presente ante el Servicio Periférico si luego lo tiene que remitir al órgano urbanístico competente que es quien va a autorizar o denegar?. ¿O es que es el Estado el órgano urbanístico competente?. Existe a mi entender una evidente contradicción entre las dos disposiciones del RGLC 2014 antes señaladas, pues lo que parece querer decirse en su conjunto es que, si las obras afectan, al tiempo, a la SP y a la de tránsito, la autorización corresponde otorgarla a la CA, mientras que, si solo afectan a la servidumbre de tránsito, le corresponde a la Administración General del Estado. Sin embargo, esta diferenciación no se realiza de forma expresa, por lo que, a mi entender, debería modificarse en el futuro el Reglamento en el sentido apuntado para corregir esta aparente contradicción.

XX.- La afectación del DPMT puede ser automática cuando la demanialidad emana directamente de la ley y de la propia naturaleza de las cosas, sin necesidad de ningún otro acto más que la aprobación del deslinde. Por el contrario, existen otros supuestos (apartados 5 y 10 del artículo 4 LC) que necesitan de algo más que el necesario deslinde al ser su demanialidad de carácter *artificial*. El supuesto del apartado 5 del artículo

4, debe ser articulado correctamente por las Demarcaciones de Costas en el proyecto de deslinde pues, en ocasiones, se produce su impugnación por no haber hecho constar expresamente y de forma correcta la necesidad de esos terrenos que han perdido sus características naturales para la protección o utilización del dpmt. Lo mismo ocurre en el caso de la desafectación que tendrá carácter excepcional y sólo procederá en aquellos supuestos en que resulte inviable la recuperación de los terrenos o la utilización de estos para usos relacionados con la protección y utilización del dpmt y que precisa, además de la declaración expresa de innecesariedad, el informe preceptivo del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados y la práctica del correspondiente deslinde.

XXI.- La declaración de reserva a favor de la Administración del Estado de la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dpmt exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia debe estar suficientemente justificada y no puede hacerse de forma genérica e imprecisa ni por tiempo indefinido. Además, la pérdida de las características naturales del inmueble objeto de la reserva no presupone la pérdida de su demanialidad.

XXII.- El uso preferente y privativo del dominio público por parte del concesionario frente al resto de la colectividad debe hacerse con carácter excepcional o extraordinario, por lo que la discrecionalidad está presente en el momento del otorgamiento de las concesiones sobre el dpmt.

Las concesiones ordinarias de la LC otorgadas en España, a fecha 30 de junio de 2019, ascendían a 11.185, mientras que fueron denegadas 2.196. La LPUSL amplió considerablemente la duración de las concesiones, pasando de los 30 años que, como máximo, permitía la LC 1988, a un plazo que no podrá exceder de los 75 años, en función de los usos o actividades a las que estén destinadas.

XXIII.- La LC de 1988 supuso un extraordinario avance en la protección del DPMT pero el legislador se encontró con el problema de la adquisición de las pertenencias e inmuebles de dicho dominio que, a su entrada en vigor, se encontraban legítimamente ocupados por particulares con títulos inscritos en el Registro de la Propiedad.

Para solucionar esta cuestión, las concesiones compensatorias reguladas en su régimen transitorio de la LC supusieron un mecanismo innovador y ciertamente controvertido. La dejación de funciones de la Administración del Estado durante muchos que dio lugar a la importante ocupación de numerosos espacios del litoral por parte de los particulares, hacía económicamente inviable acudir al simple pago a los particulares de la correspondiente indemnización por la pérdida de su propiedad (se califique esta como dominio degradado o no).

Se trata de una *expropiación legislativa*, por un lado y, por otro, de una *expropiación administrativa de régimen especial*, en la que el legislador establece la *causa expropriandi* en el art. 132.2 CE y deja para un momento posterior la determinación y pago del justiprecio a través de la aplicación del régimen transitorio de la ley. La diferencia de este régimen expropiatorio de la LC con respecto al régimen general puede ser criticable por cuanto el particular afectado deja de ser propietario sin que se haya producido previamente el pago (otorgamiento de la concesión) como si se tratara de una expropiación urgente. Sin embargo, no existe solución para evitar esta excepción del régimen general pues sería imposible tramitar el deslinde y, al mismo tiempo, determinar los derechos compensatorios a los afectados, de forma que, al momento que se declara la titularidad pública del inmueble, se otorgue también la concesión.

Esta demora en el pago del justiprecio produce una verdadera situación de *precario* en la que el titular afectado mantiene la posesión del bien declarado DPMT pero desconoce si dicha posesión va a ser objeto de concesión y, por tanto, no puede disponer del bien; situación que podría dar lugar a una situación de responsabilidad patrimonial merecedora de indemnización.

La concesión compensatoria equivaldría al 94 % del valor de la propiedad si la concesión se otorga por 30 años y aumenta a un 99,67 %, si es por 60 años, según la fórmula de ZORÍO BLANCO a la que he hecho referencia en esta tesis. Por tanto, al

aumentarse el plazo de duración de estas concesiones más allá de los 60 años, podríamos estar ante un sobreprecio en la compensación.

XXIV.- He abordado en esta tesis el caso del Edificio El Palmer, situado en la Playa del mismo nombre en el T.M. de Enix (Almería) por tratarse de un ejemplo que resulta representativo de lo que no tiene que hacerse en el DPMT. Su emplazamiento sobre la playa del Palmer, junto con el hotel cercano situado sobre los acantilados, distorsiona de forma evidente la vista de un enclave natural de características medioambientales notables.

La construcción de los edificios de apartamentos, realizada en virtud de la OM de 1972 que otorgó la concesión administrativa a la entidad La Parra, S.A. para la realización de un paseo marítimo y urbanización, no debía llevarse a cabo en el dominio público -como así se hizo-, sino fuera de éste. Y es que la línea de deslinde de ZMT fue reflejada en los planos en el momento del replanteo de las obras de la concesión, no siendo coincidente con la vigente en ese momento y aprobada por OM del año 1966, por lo que, con la aprobación de la concesión administrativa, se produjo, sin duda, una modificación del deslinde de 1966.

En definitiva, la confusión de líneas de deslinde como consecuencia de diversas actuaciones a lo largo del tiempo y referidas todas ellas a una concesión administrativa que pretendía la ocupación de, nada menos, que 5 bloques de apartamentos, con su correspondiente paseo marítimo y hasta puerto deportivo, desconfiguró jurídicamente el tramo de costa deslindado en el año 1966, con las consecuencias que se derivan para los propietarios de los apartamentos a los que finalmente se les ha otorgado la concesión compensatoria de la D.T. primera, apartado 1º de la LC. El del edificio El Palmer es uno de los 40 expedientes de concesiones transitorias otorgadas en la provincia de Almería hasta el 30 de junio de 2019, mientras que, en el total de España, a dicha fecha, se habían otorgado 892 concesiones transitorias y denegado 357. El mayor número de otorgamientos se produjo en el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2012, en el que se llegaron a otorgar 498.

XXV.- Examinado, como he hecho, el grupo normativo regulador del DPMT, respecto al Derecho Internacional he advertido que el "*Protocolo relativo a la gestión integrada*

de las zonas costeras del Mediterráneo” resultante del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo o *Convenio de Barcelona*, de 2008 no parece que España lo haya cumplido desde entonces. La LPUSL de 2013 hubiera sido una buena oportunidad para plasmar alguna de sus medidas o de sus principios informadores, pero, desgraciadamente, el legislador español obvia el Protocolo de forma evidente a mi juicio. Hace caso omiso a lo dispuesto en cuanto a: (i) la obligación de los países firmantes de garantizar que en sus instrumentos jurídicos nacionales se incluyan criterios para el uso sostenible de la zona costera, como la identificación y delimitación, fuera de las zonas protegidas, de zonas abiertas en las que quede restringido o prohibido el desarrollo urbanístico y otras actividades; (ii) la limitación de la extensión lineal del desarrollo urbanístico y de la creación de nuevas infraestructuras de transporte a lo largo de la costa (nada de esto se plasma en la LPUSL); y, mucho menos, (iii) se hace caso del Protocolo en cuanto a la obligación de restaurar los humedales costeros degradados, pues, contrariamente a ello, con la modificación operada por la LPUSL no solo no se preservan las dunas, sino que, a mi juicio, permite la destrucción de muchas de ellas, pues el carácter de “muertas” de las dunas que, en principio, son las excluidas del DPMT no resulta una clasificación fácil. En definitiva, nos encontramos ante una nueva oportunidad perdida de regulación de la gestión integrada del litoral.

XXVI.- En cuanto al grupo normativo del Derecho interno resulta clara e irrefutable la falta de tratamiento homogéneo del dpmt por parte del legislador español y la cambiante línea interpretativa en cuanto se refiere a su protección y a los usos permitidos sobre los inmuebles situados en el litoral (ya sea sobre el DPMT, ya sea sobre la SP).

Hasta que el litoral no fue visto como un espacio *medioambientalmente importante*, no fue objeto de los mecanismos adecuados y eficaces de defensa jurídica que precisaba para su salvaguarda pues de nada, o de muy poco, sirvieron las tímidas medidas establecidas en las leyes históricas, tales como los deslindes o las servidumbres legales sobre terrenos colindantes. La falta de una normativa suficiente y la dejación de funciones por parte de la AGE dio lugar a situaciones como la constituida por la finca de titularidad estatal (Patrimonio del Estado) situada en la zona del núcleo de Los Escullos, T.M. de Níjar (Almería) que he analizado en esta tesis, en la que se permitió que

fuera produciéndose la ocupación por particulares de determinados enclaves dentro de la finca que, finalmente, tuvieron acceso al Registro de la Propiedad mediante actas de notoriedad y otros mecanismos hipotecarios. Pero es que, incluso con los mecanismos que proporcionaba ya la LC 1988, con ocasión de la realización del deslinde en el año 2003 se perdió una gran oportunidad para aclarar definitivamente la titularidad de la finca de Los Escullos y *rescatar* las ocupaciones realizadas por terceros.

XXVII.- El gran avance que se produjo con la LC 1988 fue la apremiante necesidad de redefinir los conceptos de ZMT y playa hasta adecuarlos a la realidad físico-natural que los caracteriza. La norma fue sobre todo novedosa: además de una conceptualización distinta y más acorde con la realidad, la LC 1988 reconoce los distintos mecanismos naturales que se producen en la interfase litoral y amplía el DPMT, apreciando y revalorizando otras geoformas litorales características de las costas siempre ignoradas en la legislación precedente.

La Ley de 1988 parte del concepto o principio de la *demanialidad absoluta* para conseguir uno de sus objetivos fundamentales: la protección de la costa como espacio de gran valor ambiental. Y lo hace a través de la figura del deslinde al que le otorga importantes consecuencias jurídicas, antes impensables para un deslinde administrativo (la aprobación del deslinde declara la posesión y titularidad de los terrenos a favor del Estado). De ahí surge el problema: la finca es dominio público porque es playa, zmt, acantilado o cualquier otra categoría de los bienes de DPMT pero se adquirió aparentemente con todas las formalidades legales, consta inscrita en el Registro de la Propiedad, existe una hipoteca sobre ella, etc. La solución la haya el legislador en las concesiones compensatorias que no siempre van a poder otorgarse. Hay supuestos en los que pudo existir el título habilitante del uso pero el afectado no dispone de él, ni tampoco la Administración puesto que los archivos correspondientes pertenecían a otro organismo. A mi entender, en estos casos, en los que se podría hablar de una *probatio diabólica*, se produciría una verdadera confiscación por parte del Estado porque resulte prácticamente imposible demostrar la existencia de autorización para el administrado.

- III -

XXVIII.- Para la protección del dpmt el legislador ha establecido diversos mecanismos y herramientas jurídicas que he clasificado en medidas *directas e indirectas*, en función de si se aplican de forma inmediata y directa sobre los bienes de dominio público (ya sea antes de su determinación, ya sea una vez declarados como tales) y de si se aplican sobre otros bienes no demaniales pero íntimamente relacionados con aquellos; de si son aplicadas de forma indirecta sobre los bienes demaniales o de si lo son de forma conjunta a unos y otros tipos de bienes.

Las medidas que he denominado *directas* se caracterizan por incidir con carácter inmediato sobre concretos elementos demaniales, bien porque sirven para la determinación de esos elementos del dpmt y para su puesta a disposición a favor de la Administración (deslindes), bien porque persiguen su recuperación (recuperaciones posesorias y desahucio administrativo) o su utilización controlada (concesiones o autorizaciones).

XXIX.- La primera medida directa de protección es el deslinde regulado en la LC 1988 pues para proteger un bien o grupo de bienes, lo primero que hay que hacer es determinar los elementos que lo conforman. El legislador partía de la base de la existencia de «titularidades privadas» o «enclaves privados» sobre parcelas del litoral, por lo que se hacía necesario más que nunca el deslinde para identificarlas y darles el tratamiento adecuado para su futura desaparición a través de los mecanismos compensatorios establecidos en las disposiciones transitorias de la Ley.

Entre las cuestiones importantes que introdujo la LC 1988, sorprendió la regulación del deslinde porque suponía dos novedades: el valor del acto aprobatorio del deslinde, que declara la titularidad dominical a favor del Estado y la inversión de la regla consagrada que daba prevalencia a la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad y que obligaba al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria de hacer prevalecer la publicidad del llamado dominio "natural".

Tanto si se considera que la relación de la Administración con los bienes demaniales no es de propiedad sino una relación derivada de un título de intervención o una categoría autónoma del derecho administrativo que otorga a los bienes un régimen jurídico especial determinado por la finalidad o función a los que están destinados, como si considera que esa relación constituye un verdadero derecho de propiedad, una de las potestades de su titular – el Estado- es la de deslindar esos bienes.

La incompreensión acerca de la necesidad de realización del deslinde acarrea situaciones difíciles para la Administración que sufre en ocasiones la “ira” de los titulares de inmuebles afectados y colindantes que no llegan a comprender por qué se hace un nuevo deslinde en tramos de costa que ya estaban deslindados o por qué se incluye su finca en el DPMT cuando ni el agua le llega ni la superficie es arena. Por eso se debe informar a los afectados de que el deslinde se realiza por mandato legal y no por capricho de la Demarcación de Costas correspondiente y que el incumplimiento de la ley sería, precisamente, no llevar a cabo ese deslinde, con el perjuicio evidente que la indeterminación trae consigo en cuanto a la protección del litoral.

XXX.- El procedimiento de deslinde - desde el punto de vista formal, justificación y fondo- se está llevando a cabo relativamente bien por parte de las Demarcaciones de Costas, como lo demuestra la estadística de recursos en materia de deslindes que señalan que las Sentencias de la Audiencia Nacional en el año 2016 (últimos datos publicados) fueron favorables a la Administración en un 100 % en dicho año. No obstante, se hace necesario que el Ministerio publique a la mayor brevedad posible unas nuevas instrucciones técnicas para el deslinde en función de los nuevos criterios de delimitación que se establecen en el RGLC de 2014.

En cuanto al procedimiento de deslinde, la reforma operada por la LPUSL 2013 y el RGLC 2014 supone una mejora técnica en cuestiones como el establecimiento del plazo de 15 días desde la incoación del expediente para que el Servicio Periférico de Costas de forma simultánea publique el anuncio, solicite informe a la comunidad autónoma y al Ayuntamiento y notifique el expediente al Registro de la Propiedad, así como que se publique dicho anuncio en la sede electrónica del Ministerio. Aunque no existe obligación legal de publicar el plano con la delimitación provisional, me parece muy

conveniente que se haga siempre que sea posible, pues sería añadir una garantía más en el procedimiento, máxime cuando en la actualidad los medios tecnológicos permiten sin ninguna dificultad añadir planos al texto del anuncio, cosa que en el pasado resultaba muy costoso y, en muchos casos, inviable. La obligación de georreferenciación de las líneas de deslinde y servidumbre del art. 26.1 del RGLC 2014 ha sido una novedad ciertamente muy oportuna pues así se evitan los problemas que antaño se producían a la hora de replantear las líneas de deslinde aprobadas con anterioridad a la LC 1988; deslindes que, en muchos casos, adolecían de falta de referencias sobre el terreno para el replanteo de la poligonal y/o de falta de descripción topográfica suficiente, creando inseguridad jurídica y no pocos recursos judiciales.

Otra novedad del procedimiento de deslinde introducida por el RGLC 2014 que resultaba muy conveniente ha sido la obligación de publicación de la orden ministerial aprobatoria en el BOE, exigencia que no se contemplaba en el Reglamento de 1989 y que había sido demandada por la doctrina, dada su trascendencia y la anomalía de que sí hubiera obligación de publicar la providencia de incoación, pero no la resolución definitiva del expediente. Y es que tratándose de un acto administrativo de esta naturaleza debía ser objeto de publicación por razones de interés público evidentes.

Se echa de menos, por el contrario, que el RGLC de 2014 no prevea que al replanteo de la línea puedan acudir los interesados para comprobar sobre el terreno la correcta colocación de los hitos.

XXXI.- La DA Segunda de la LPUSL señala que la Administración General del Estado deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de dicha ley. Sin embargo, la labor de revisión de todos los deslindes ya aprobados resulta ingente, pues no hay más que ver cuánto tiempo se ha tardado en llevar a cabo los deslindes tras la aprobación de la LC 1988 y, en el año 2013, fecha de la entrada en vigor de la LPUSL ni siquiera estaba la totalidad de la costa deslindada con arreglo a la LC 1988. La supuesta mayor seguridad jurídica que produce la revisión de los deslindes gracias al empleo ahora de criterios “científicos” más concretos podría significar poner de manifiesto una carencia de fiabilidad científica de los deslindes anteriores, cuestión que debo negar rotundamente.

El reintegro a sus antiguos propietarios de terrenos tras la revisión del deslinde supone una desafectación expresa de terrenos por ley. Según prescribe el art. 38.2 del RGLC 2014 la declaración de innecesariedad a efectos de la desafectación de terrenos del DPMT tiene carácter excepcional y sólo procederá en aquellos supuestos en que resulte inviable la recuperación de los terrenos o la utilización de los mismos para usos «*relacionados con la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre*». Me parece acertada esta última expresión pues supone un cajón de sastre que dificulta o hace más difícil la declaración de innecesariedad, pues son muchos los usos que pueden ser susceptibles como tales, sobre todo, porque el artículo se refiere única y exclusivamente a “terrenos” y no a otro tipo de bienes (cualquier terreno por muy irre recuperable que parezca sirve como *pantalla* o protección del DPMT y admitirá un uso en ese sentido).

XXXII.- La modificación de la DT 1ª, apartado 3, mediante la LC 2013 resultaba necesaria para reconocer una situación que, a todas luces, resultaba injusta pues suponía una falta de reconocimiento de los derechos preexistentes de los titulares afectados.

No obstante, la problemática resultante de la existencia de un deslinde completo o parcial no ha sido completamente resuelta pues, en la práctica, se da la circunstancia -no tomada en cuenta por el legislador-, de la demora que se ha producido en la realización de los distintos deslindes. En muchos casos, este retraso ha supuesto que la regresión de la costa sufrida en muchos tramos del litoral español haya llevado consigo, a su vez, la transformación de un tramo de costa con la consideración de deslinde completo a la entrada en vigor de la LC 1988 a otro con la consideración de parcial o incompleto en el momento del deslinde. En mi opinión, el momento temporal en que debe ser analizada la coincidencia o no del deslinde de la Ley de Costas de 1988 y el que hubiera resultado de la aplicación de la Ley de 1969 no puede ser el de la fecha del deslinde que se practica, sino el de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, puesto que, de no hacerlo así, se hace recaer sobre el administrado la carga de la prueba de la no demanialidad de sus terrenos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Hay que tener en cuenta que la morfología de las costas está sujeta a un proceso de evolución constante y, terrenos que antes no presentaban las caracte-

rísticas de zmt o playa, pueden ser considerados como tales en el momento del deslinde que se practica, incluso con el texto de la Ley de Costas de 1969 en la mano, máxime cuando tiene lugar mucho tiempo después de la entrada en vigor de la LC 1988.

A pesar de que a estas alturas la inmensa mayoría de los tramos de costa han sido ya deslindados, debería haberse incluido en la modificación de la Ley la obligación de la Administración de justificar suficientemente en el expediente de deslinde que el deslinde existente es completo o no e, incluso, podría haberse arbitrado alguna disposición para la revisión de los deslindes ya aprobados, sólo y exclusivamente, en relación con este extremo de la parcialidad o no del deslinde.

XXXIII.- Resulta muy acertada la novedad establecida por la LPUSL 2013 de la obligación de inscribir el DPMT en el Registro de la Propiedad tras el deslinde, pues es la primera vez que se establece en nuestro Derecho esa obligación y, en el pasado, las consecuencias de esa falta de inscripción, dio lugar a apropiaciones indeseables de porciones del demanio.

Tanto la obligación de publicar las líneas de deslinde en sede electrónica del Ministerio, como la de inscripción de los bienes de DPMT en el Registro de la Propiedad suponen un acierto notable del legislador y van en aras del necesario conocimiento general del DPMT y del litoral en su conjunto por parte de los administrados y de otras Administraciones Públicas.

XXXIV.- En la actualidad son más que notorios los fenómenos de la erosión costera y el riesgo de inundación que el cambio climático puede acrecentar y que provocan, tanto el retroceso de la línea de costa, como daños a infraestructuras y personas. El art 13 ter de la LC, introducido por la LPUSL, dispone que la Administración del Estado podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dpmt en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla. No cabe duda de que se trata de una medida también encaminada a afrontar la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral, objetivo anunciado en el Preámbulo de la LPUSL. No obstante, el retroceso no tiene por qué obedecer al cambio climático pues ni en LPUSL ni en el RGLC 2014 se indican las causas posibles del fenómeno de la regresión.

En cuanto a los criterios técnicos para la declaración de regresión grave, el término *línea de orilla* y el criterio del intervalo temporal de los 5 años establecidos en el Reglamento no son conceptos reconocibles y comúnmente admitidos y, en cualquier caso, se trata de unos requisitos demasiado intensos para que sean operativos.

A pesar de que el art. 13 ter LC utilice la expresión “podrá”, estamos ante una clara obligación para la Administración pues, de otro modo, no tendría sentido la inclusión en la norma de una declaración de esta naturaleza introducida, precisamente, para luchar contra los efectos del cambio climático en la costa, en atención a la determinación del art. 2 LC respecto a los fines de la actuación administrativa en el DPMT. Se trata de un acierto del legislador, aunque contiene ciertas lagunas, requisitos excesivos e indeterminaciones que pueden dar lugar a graves problemas en su aplicación.

XXXV.- Las limitaciones a las que están sometidos los terrenos inmediatamente colindantes con el demanio marítimo-terrestre suponen una segunda medida de protección indirecta del DPMT. La colindancia entre DPMT y dominio privado implica una ingente cantidad de relaciones de todo tipo cuya regulación legal se llevó a cabo por la LC de 1988, su Reglamento de 1989 y, posteriormente, por el RGLC 2014.

Con carácter general, en servidumbre de protección solo pueden autorizarse los usos que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación. Sin embargo, excepcionalmente y por razones de utilidad pública se pueden autorizar los usos que se recogen en el art. 25.3 LC. En el caso de instalaciones industriales y de edificaciones destinadas a residencia o habitación esta autorización extraordinaria se podrá conceder siempre que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que en ambos casos se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa ni zonas húmedas u otros ámbitos sujetos a cualquier régimen de protección (art. 48.2 RGLC 2014). El problema está en qué deba entenderse por razones de excepcional importancia y por razones económicas justificadas que no es fácil y apunta a un posible cajón de sastre que permita una implantación de instalaciones no deseables en SP.

Resulta, por el contrario, reconfortante la previsión del art. 51.3 del RGLC 2014 respecto del procedimiento a seguir para la inscripción de las obras en el Registro de la Propiedad, previsión que resulta una novedad positiva en la protección del DPMT.

El apartado 3 de la D.T. 13ª del RGLC 2014 establece que el procedimiento de legalización para las obras o instalaciones construidas sin licencia municipal en la franja comprendida entre los 20 y 100 metros de la SP se tramitará por la Corporación o autoridad correspondiente, conforme a lo establecido en la legislación urbanística. El legislador, inexplicablemente, deja la puerta abierta a una legalización que, a mi modo de ver, no tiene justificación desde el punto de vista de la protección y recuperación de lo indebidamente ocupado en el litoral. Si las obras o construcciones son ilegales y, por tanto, su eliminación no debe ser indemnizada, no se explica el porqué de esta salvedad que, hasta el propio TC, en la sentencia 149/1991, reconoce que la Administración, respecto a la legalización, «no venía obligada a ello». Solo podría entenderse desde el punto de vista del respeto a alguna construcción especialmente importante por su valor histórico, artístico, cultural o de servicio público imprescindible. Y a esos supuestos debería haberse reconducido la posibilidad de legalización. Desgraciadamente no ha sido así a lo largo del tiempo y se han llegado a legalizar construcciones cuyo valor intrínseco funcional no merecía su mantenimiento.

XXXVI.- Los conceptos de obras de reparación, de mejora, de consolidación, etc. que figuraban en el RGLC 1989 dieron lugar en muchos casos a diferentes interpretaciones y habían de ser los tribunales quienes finalmente decidieran qué era una cosa u otra. La D.T. 14ª del RGLC 2014, apartado 2 realiza una enumeración de estos conceptos para una mejor interpretación, confirmando, una vez más, el carácter técnico que se desprende del nuevo Reglamento.

La modificación de la LC por la LPUSL supone un cambio significativo respecto del régimen de control de estas obras en servidumbre y DPMT pues sustituye la autorización previa por la presentación por los interesados de una declaración responsable ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma (obras en servidumbre) o ante la Administración del Estado (obras en concesiones). Se echa de menos en esta cuestión que el TC, al menos, hubiera valorado con mayor profundidad si la declaración

responsable puede suponer en la práctica una rebaja de la protección como señalaban los recurrentes. Qué duda cabe que el control a posteriori de una actuación sobre bienes demaniales o sobre los colindantes puede resultar tardío y el perjuicio ocasionado irreparable. Cuestión distinta es la indudable mejora que la declaración responsable supone para los ciudadanos en cuanto a los trámites administrativos a la hora de llevar a cabo actuaciones en este entorno. Pero esta mejora no puede compensar nunca los posibles perjuicios. Sería preferible, en todo caso, agilizar los procedimientos de autorización *ex ante* con más medios.

Se permiten por primera vez este tipo de obras en el DPMT [apartado 2.a)]; se amplían considerablemente las obras permitidas en la ST, cuando antes solo se contemplaba la posibilidad de las pequeñas reparaciones que exigiera la higiene, ornato y conservación [apartado 2 b)]; y se regulan las obras permitidas en la SP, en sustitución de la redacción anterior, considerada inconstitucional y nula por la STC 149/1991, FJ 8 E), por invadir las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo [apartado 2 c)]. Además, el nuevo apartado 3 incorpora los requisitos comunes a todas estas obras: exigencias sobre mejora de la eficiencia energética y el ahorro efectivo del consumo de agua.

XXXVII.- La D.T. Tercera de la LC establece un régimen transitorio en la aplicación de la SP. El RGLC de 1989, y ahora también en RGLC 2014, establece una doble forma de acreditar el carácter urbano del suelo a la fecha de entrada en vigor de la LC: una vía formal (que estuviera clasificado como tal en el planeamiento) y otra material (con independencia de que existiera o no instrumento de planeamiento). El RGLC 2014 añade en el apartado 3 que sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la LC 1988, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter. La acreditación del carácter urbano material del suelo es una cuestión de prueba y, en particular, en muchos casos, de una prueba pericial judicial.

El apartado segundo de la D.T. Tercera de la LC se refiere a los terrenos que a la entrada en vigor de la LC estuvieran clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, para los que se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido, distinguiéndose varios supuestos en función de que se hubiera o no aprobado definitivamente el Plan Parcial. En el caso de terrenos que contasen con Plan Parcial aprobado definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor y resultasen contrarios a lo previsto en la LC, se debía proceder a su revisión para adaptarlos a sus disposiciones. Es este el caso de los terrenos del Hotel Algarrobo, en Carboneras, cuyo Plan Parcial fue aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de la LC pero se publicó con posterioridad.

XXXVIII.- Como novedad la LPUSL añade los casos de núcleos o áreas que, aunque no tuvieran la clasificación formal de suelo urbano en el momento de entrada en vigor de la LC, sí reunían los requisitos para su consideración como suelo urbano de hecho, supone una evidente reducción del grado de protección del DPMT. Entiendo que esta disposición obedece a la necesidad de establecer una fórmula de cierre de las situaciones que se habían producido respecto de suelos que, por carecer de la clasificación formal necesaria para la aplicación del régimen de la D.T. Tercera.3 de la LC, los propietarios luchaban porque se les reconociera la *fuera de lo fáctico*, es decir, el carácter de urbano de los terrenos con independencia de aquella clasificación. En realidad, se trata de sustituir la iniciativa particular para el reconocimiento por otra fórmula, esta vez a instancia de la Administración.

En mi opinión, se trata de una formulación expresa de lo que ya estaba contenido en la D.T. Novena, apartado 3 del RGLC 1989, aunque con matices, puesto que la LPUSL añade otros requisitos y exime de otros, según se trate de municipios con planeamiento o sin él. Los resultados de esta previsión han sido que hasta marzo de 2017 se habían tramitado por el Ministerio 432 expedientes que requerían de su informe y, de este número, se informaron de forma desfavorable 235 núcleos, 103 no presentaron documentación complementaria, 44 se encontraban todavía en estudio y sólo 23 se informaron de forma favorable.

La constitucionalidad de la Disposición impugnada no ofrece dudas, aunque sí la oportunidad de mantener una situación de eterna transitoriedad respecto a la delimitación de los terrenos a los que puede reducirse la anchura de la SP. Que más de 30 años después de la entrada en vigor de la LC se sigan aun contemplando regímenes transitorios para la aplicación de la SP en determinados terrenos resulta cuanto menos cuestionable, por no decir contrario a la seguridad jurídica necesaria para la verdadera protección del litoral.

XXXIX.- Otra medida indirecta de protección del DPMT es el Programa de Adquisición de fincas, iniciado en el año 2005 por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio y encaminado a la obtención de terrenos en la franja litoral. La adquisición de fincas puede ser una forma más que efectiva y equitativa de conciliar las necesidades públicas con los intereses de la propiedad privada pero, para que sea más eficaz, debe ser un componente más dentro de la gestión integral del litoral. La financiación de un programa de estas características debe venir, no solo vía presupuestos, sino también utilizando otros mecanismos como los empleados en EEUU con el *Fondo para Conservación de la Tierra y el Agua* o la exigencia de cesión obligatoria de terrenos (p.ej. vías de acceso a la playa) como condición previa para la parcelación y segregación de nuevos desarrollos urbanísticos.

Las contribuciones especiales pueden considerarse también como medidas indirectas de protección del DPMT pues, es obvio, que cada vez será más necesario acometer obras de protección debido al aumento del nivel del mar y la financiación de dichas obras mediante el establecimiento de contribuciones especiales a quienes se benefician de modo directo con esas obras es una forma de aliviar al resto de los ciudadanos de una carga cada vez más frecuente y, al mismo tiempo, una medida disuasoria para que, con el tiempo, resulte menos atractivo mantener edificaciones demasiado cercanas a la primera línea de costa.

- IV -

XL.- La aplicación de la LC 1988 generó una elevada conflictividad pero fue como consecuencia de la pugna entre los fines de defensa de la costa y del DPMT y la defensa de los derechos de los particulares afectados. No cabe duda que generó daños a estos últimos pues muchos perdieron sus propiedades y obtuvieron a cambio una concesión con limitaciones respecto del uso de los terrenos ocupados.

El legislador justificó la LPUSL 2013, entre otras cuestiones, en que la LC 1988 fue *«ineficaz para proteger el litoral de los excesos urbanísticos de los últimos años»*. Y es que la propia Ley puso trabas a esa protección pues la DT Tercera estableció la obligación de revisar los planes parciales aprobados con posterioridad al 1 de enero de 1988, de tal manera que muchos municipios aprovecharon para clasificar suelo con celeridad y aprobar sus documentos de planeamiento. Otra cuestión es que, precisamente, con la reforma de 2013 se ayude eficazmente a que dejen de producirse excesos urbanísticos en el litoral, cuestión esta que debo contestar negativamente.

El texto de 1988 contenía muchos conceptos jurídicos indeterminados con la consecuente inseguridad jurídica. La falta de concreción técnica de determinadas definiciones de los bienes de DPMT permitía la interpretación de quienes debían aplicarlas a través del deslinde. La inseguridad provenía también de la falta de eficacia registral durante la tramitación del deslinde o de la existencia del horizonte del año 2018 para la futura extinción de las concesiones transitorias. No obstante, el verdadero motivo para acometer la modificación de 2013 es que el texto de 1988 contenía demasiadas *restricciones para las actividades económicas generadoras de riqueza y empleo* y, por tanto, la reforma obedece, más bien, al objetivo de facilitar la revalorización de la costa desde el punto de vista económico. Hasta la referencia al *Uso Sostenible* en la denominación de la Ley esconde una realidad y una intención bien distinta e incompatible con la protección del litoral. La franja costera es un recurso no renovable, de tal forma que deben minimizarse los usos y tender a su reutilización y no, al contrario, como parece desprenderse de las consecuencias de la aplicación de las medidas que la Ley establece.

XLI.- La LPUSL introdujo varias modificaciones en la definición de los bienes de dpmt respecto a los dos componentes de la ribera del mar: la zmt y las playas. La ZMT se define de dos formas distintas en costa abierta (zonas donde se hace sensible el efecto del oleaje), según se encuentre el tramo deslindado o no y según se pretenda revisar el deslinde hacia el interior o hacia el mar. Además, se excluyen del DPMT terrenos originalmente privados que hayan sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto (art.1.2 LPUSL), así como los terrenos dedicados a cultivos marinos y salinas marítimas que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto *«aun cuando sean naturalmente inundables»* (art.1.39 LPUSL, declarado inconstitucional por la STC 233/2015).

La Ley incluye dentro de las playas a las dunas hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, inclusión que ya se encontraba en el RGLC 1989 aunque referido entonces solo a las dunas fijadas por vegetación. Además, establece un singular “deslinde” de la Isla de Formentera (Disposición Adicional Cuarta declarada nula por STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015), de las denominadas urbanizaciones terrestres (art. 1.41 LPUSL), de determinados núcleos de población (Disposición Adicional Séptima LPUSL) y de determinados paseos marítimos (Disposición Adicional Tercera LPUSL).

XLII.- El límite de la zmt hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos se fijará de acuerdo con *«los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente»*. La Ley se remite al Reglamento para establecerlo mediante un método empírico o, por mejor decir, conforme a la experiencia o estado de la ciencia o de la técnica. El establecimiento por vía del Reglamento de estos criterios técnicos no cambia ni modifica la definición del dpmt como avaló posteriormente el TC.

El RGLC 2014 establece que el límite interior de la zmt será, con carácter general, el que, sumado a las mareas, sea alcanzado por el oleaje al menos 5 veces en 5 años, considerándose las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Excepcionalmente se podrá utilizar otro criterio cuando una mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizarlo, por lo que estos criterios, en realidad,

constituyen una presunción iuris tantum. Puesto que no se aclara en el Reglamento qué otras evidencias científicas pueden ser, nos encontramos ante otro concepto jurídico indeterminado de los que se pretendían evitar con la LPUSL y que puede dar lugar, de nuevo, a inseguridad jurídica, máxime teniendo en cuenta que esa evidencia científica resultante de la Estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático se ha confeccionado con datos aportados por las distintas CCAA, habiéndose utilizado, quizá, distintos métodos para su obtención.

La modificación del criterio que había imperado hasta ahora de que bastaba con que las olas hubieran llegado una sola vez al límite establecido ya no es aplicable, de tal forma, que puede producirse en el futuro una reducción de la zmt aunque solo sea respecto a los tramos de deslinde aun sin deslindar (aunque sean ya pocos).

En los tramos ya deslindados en los que se pretenda la reducción del DPMT, se ha de demostrar que la línea de deslinde aprobada no ha sido alcanzada por un temporal en un periodo de retorno de 50 años y para esa demostración hacen falta datos estadísticos y no datos comprobados, por lo que cabe una aplicación distinta según la Demarcación de Costas de que se trate, con el consecuente riesgo de falta de homogeneidad.

XLIII.- Según el TC el tratamiento legal de exclusión del demanio que el art. 3.1 a) párrafo tercero LC confiere a los terrenos inundados artificial y controladamente, «*que antes de la inundación no fueran de dominio público*» no infringe el art. 132.2 CE. No obstante, teniendo en cuenta lo que dispone el art. 13 bis de la LC y art. 27 del RGLC 2014, es decir, que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dpmt, con esta modificación se podrá producir, a mi juicio, una reducción del DPMT dejando fuera “las partes” de los terrenos bajos que no se inundan, es decir, *islas* dentro de marismas, albuferas, esteros, etc., cualquiera que sea su tamaño. Además, lógicamente, esa reducción del dominio público se producirá en los tramos de costa aún por deslindar y en los que se den estas características.

XLIV.- El RGLC 2014, respecto a las dunas, aclara qué se considera como necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa y, según lo analizado en esta tesis, las dunas fijadas por vegetación, aunque estén en movimiento, podrán excluirse del dpmt si se acredita que no resultan necesarias. La expresión de «*salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*», no es suficiente como garantía del mantenimiento dentro del DPMT de dunas que son esenciales para la protección de la costa. Estamos de nuevo ante un concepto jurídico indeterminado y la *mejor evidencia científica* puede ser usada, tanto para incluir porciones de bienes dentro del dominio público (como se supone que se ha hecho hasta ahora para incluir dunas), como para excluirlas.

La regla general es la exclusión de las dunas relictas y de las dunas estabilizadas y me parece un error en un litoral como el español que se encuentra seriamente deteriorado y amenazado. Además, el cambio climático puede incrementar la frecuencia de los temporales marinos y, por consiguiente, la fuerza erosiva de las olas. Si no se protegen todos los cordones dunares existentes en la playa, permitiendo su progresiva desaparición, el resultado es claramente indeseable y la recuperación de estos sistemas resulta muy costosa, geomorfológica y económicamente hablando.

Además de que es un error el establecimiento del criterio de exclusión de dunas con carácter general para toda la costa española pues cada zona tiene unas características propias y debería considerarse caso por caso qué dunas estabilizadas resultan necesarias o no.

XLV.- El régimen especial o singular del deslinde de Formentera no resultaba justificado de ninguna manera en la Exposición de Motivos de la LPUSL y, el razonamiento básico y generalista que hacía no podía fundamentar esta singularidad excepcional respecto a la determinación general del DPMT. Suponía indudablemente una reducción muy considerable del dominio público y, por tanto, de la debida protección y conservación del litoral de Formentera, como así finalmente lo dijo el TC en la sentencia 233/2015. Y es que el dominio público es y debe ser el mismo para todo el territorio nacional y no es posible establecer excepciones.

XLVI.- El deslinde de determinados paseos marítimos supone una excepción a la regla general establecida en el art. 44.5 de la LC 1988 de que los paseos marítimos se localicen fuera de la ribera del mar. El que solo sea de aplicación a los paseos construidos durante la vigencia de la LC no se alcanza a comprender pues no cambia la situación respecto a paseos construidos con anterioridad a la misma, ya que esos otros paseos, efectivamente, pudieron construirse sobre zmt o playa incumpliendo la previsión del art. 44.5 LC, pero el resultado viene a ser el mismo: existe un paseo en el que el límite interior de la ribera del mar esta tierra adentro del pretil exterior del paseo.

XLVII.- La LPUSL excluye del dpmt determinados terrenos correspondientes a doce núcleos de población, “deslindando” por ley estos tramos de costa con exclusión de determinados terrenos del DPMT y previendo su transmisión a sus ocupantes (D.A. Séptima). No se compecede muy bien la expresión “podrán ser transmitidos”, consignada en el apartado segundo con la *conditio sine qua non* establecida en el apartado cuarto y consistente en la necesaria formalización de la transmisión para la efectividad de la exclusión. Si se produce la transmisión por alguna de las formas previstas en la LPAP, por lógica aquella habrá de formalizarse en la forma prevista en la ley.

Por otro lado, los terrenos se transmiten aún siendo de DPMT, sin revisar el deslinde previa y formalmente (a pesar de la planimetría que se acompaña), lo cual parece un dislate puesto que, si lo que se pretendía por el legislador era una desafectación por ley de esos terrenos, así habría de haberse declarado en la propia Disposición, declarando innecesarios los terrenos en cuestión. No hay que olvidar que no cabe la desafectación tácita del DPMT y si no se realiza la imprescindible desafectación expresa, los terrenos siguen siendo dpmt y no pueden ser transmitidos por la consabida regla o característica de su inalienabilidad ex art. 132 de la CE. Y ello a pesar de lo dicho por la STC 233/2015 respecto de que la identificación *ope legis* de los terrenos que han perdido sus características naturales no significa que excluya la «*verificación, en cada caso, de que dicha pérdida determina también que ya no son necesarios para la protección o utilización del dominio público, según lo previsto en el art. 17 LC, que exige la previa declaración de innecesariedad*».

Con esta medida se corrigen situaciones indeseables que se han producido merced a deslindes aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988 que incluyeron superficies en dominio público que, con el tiempo, adquirieron un grado de edificación y urbanización (de antropización) tal, que han perdido sus características naturales de DPMT. Estas situaciones son un reflejo de la dejación de funciones a lo largo del tiempo por parte de la AGE que ha permitido que, sobre terrenos deslindados como dominio público, se hayan desarrollado actuaciones edificatorias incompatibles con su carácter demanial. Sin embargo, no hay razón que justifique la elección de esos núcleos determinados y no de otros, con el consiguiente agravio comparativo que puede producirse respecto de otros núcleos de población que se encuentren en situación parecida. Además, la Disposición no diferencia si la ocupación de los terrenos lo fue de forma legal o ilegal, ya que se limita a decir que los terrenos «*podrán ser transmitidos a sus ocupantes*», lo cual planteará también muchos problemas de orden jurídico y de legitimación para adquirir.

XLVIII.- La nueva delimitación de las urbanizaciones marítimo-terrestres, con la exclusión del DPMT de los estacionamientos náuticos individuales o comúnmente denominados “garajes privados”, resulta arbitraria y constituye un paso más hacia la reducción del dominio público sin causa justificada. La resolución de problemas del pasado en una zona concreta mediante una norma *ad hoc* no puede servir de justificación para una privatización más de inmuebles situados en el litoral.

XLIX.- Las nuevas definiciones del DPMT que la LPUSL introdujo producen, como consecuencia inevitable, la revisión de los deslindes ya realizados y que vayan en contra de las nuevas definiciones demaniales.

El art. 13. bis establece que los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al DPMT pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento. No se trata de una concesión compensatoria del régimen transitorio puesto que se otorga a partir de la revisión del deslinde que se hace después de la entrada en vigor de la LC y, además se otorga por 75 años, sin derecho a prórroga. Resulta procedente –aunque quizá excesivo– este derecho a concesión, puesto que, si

el anterior deslinde ya había recogido todos los bienes de DPMT existentes en aquel momento con arreglo a la LC de 1988, su modificación hacia el interior debe ser compensada, al igual que pasó con el supuesto de la D.T. Primera, apartado 4 de la LC 1988. En mi opinión, se debería haber previsto para estos casos la indemnización dineraria en lugar de la concesión ya que se trata de un supuesto muy específico de incorporación al DPMT de terrenos que ya habían sido deslindados con arreglo a la LC de 1988 y se habían quedado fuera del demanio.

Tanto la revisión de los deslindes como el otorgamiento de nuevas concesiones por esa causa y el derecho de reintegro de los bienes excluidos tras la revisión, son una muestra más de la frustrante e inacabable tarea de la determinación del dominio público marítimo terrestre en España. Habiendo transcurrido tantos años desde la entrada en vigor de la LC 1988 y casi culminado la realización de los deslindes en toda la costa española, la obligación de volver a deslindar según las nuevas definiciones del DPMT establecidas por la LPUSL no es más que un paso atrás en la defensa del litoral. Todo parecía relativamente claro antes de la reforma de 2013 y existía una cierta unanimidad de los operadores jurídicos y técnicos sobre la determinación y protección del dominio público en la costa, a pesar de la fuerte contestación social a los deslindes realizados. El rechazo había sido compensado por la jurisprudencia que mayoritariamente avaló la práctica totalidad de los deslindes aprobados o, al menos, en una proporción muy amplia. La revisión de los deslindes supone también poner en duda la corrección de los deslindes ya realizados, circunstancia que no contribuye en modo alguno a la seguridad jurídica y supone, igualmente, un coste económico importante para las arcas del Estado.

El Tribunal Supremo ha considerado que los deslindes pueden modificarse mediante el mismo procedimiento previsto para su aprobación y sin necesidad de incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, no sólo cuando se produzcan cambios en la configuración de la costa o se produzca un cambio normativo (como ocurre con la LPUSL) sino también cuando se hayan dejado fuera del mismo, por error, determinados bienes. Sin embargo, esta posibilidad resulta discutible pues puede conculcar el principio de confianza legítima del administrado y merecer la indemnización correspondiente. Se podrá decir que la concesión compensatoria en estos casos prevista en el art. 13 bis resultará suficiente indemnización. Sin embargo, ésta no supone

una indemnización integral pues la concesión compensatoria no equivale al valor real de la propiedad. Y aun es más: no habría indemnización de ninguna clase en el supuesto de que el perjudicado fuera tan solo afectado por la inclusión de su inmueble en la SP tras la revisión del deslinde.

L.- La intencionalidad eminentemente económica de la LPUSL que se refleja en la flexibilización de la utilización del DPMT para usos distintos de los que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Prueba de ello son también las novedades respecto a los bienes adscritos en los que se impone la visión comercial y económica de la utilización del dominio público en los puertos, permitiéndose actividades que nada tienen que ver con la actividad portuaria pero que, por otro lado, son muestra de la realidad ya existente en algunos puertos y de la creciente demanda de desarrollo comercial de estos espacios más allá de las operaciones genuinamente portuarias.

LI.- Si la LPUSL tenía como objetivo reconocido el de fomentar el desarrollo de las actividades en la costa que sean compatibles con su protección, es lógico que se previera una ampliación del plazo de vencimiento de las autorizaciones para instalaciones desmontables que tantos problemas habían dado por su necesaria renovación anual. El escaso plazo de un año favorecía la picaresca del titular de la autorización que “mantenía” voluntariamente la instalación sin desmontar porque la sanción a la que se enfrentaba era de escasa entidad y le “compensaba” su abono en relación con el beneficio obtenido en la temporada. La ampliación del plazo máximo de las autorizaciones a 4 años facilita que el servicio pueda ser de mejor calidad ya que la inversión del titular puede ser mayor y amortizarse en más tiempo.

LII.- Se puede concluir que las novedades de las LPUSL y del RGLC 2014 respecto de las concesiones en su mayoría obedecen a una intención clara de facilitar el tráfico jurídico de los inmuebles del DPMT mediante la posibilidad de transmisión intervivos de las concesiones y de “privatizar” dicho dominio.

La referencia que hace el nuevo art. 64.2 LC, introducido por la LPUSL, al derecho del concesionario al uso privativo de los bienes como si estuviera por encima del titular del dominio parece que deja en entredicho el principio de autotutela de la Administración o, al menos, lo relaja.

Sí me parece un acierto la previsión expresa establecida en la nueva redacción del art. 65.2 LC de que, en ningún caso, podrán ser titulares de concesiones sobre bienes y derechos demaniales las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar reguladas en la Ley de Contratos del Sector Público; previsión que, no obstante, ya era aplicada antes por la jurisprudencia. Aunque esas prohibiciones de contratar no son aplicables a las concesiones compensatorias sí lo son a la prórroga de aquellas concesiones compensatorias otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPUSL.

También resulta acertada la previsión de revocación de las concesiones y autorizaciones cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar aunque, en el caso de las concesiones, previamente habrá que declarar en regresión grave el tramo de costa en el que se encuentre la concesión y, como he dicho, los requisitos para esta declaración no resultan fáciles de cumplir.

LIII.- La LPUSL amplió la duración de las concesiones, pasando de 30 años a 75, aplicándose, no sólo a las nuevas concesiones sino también a las concesiones en vigor otorgadas antes de su entrada en vigor, así como a las otorgadas al amparo de la DT Primera LC. Esta ampliación va a suponer el mantenimiento durante muchos más años de ocupaciones incompatibles con el destino propio de la costa, en un momento temporal en el que se preveía que dichas ocupaciones iban a finalizar.

La previsión de prórroga de concesiones que amparan ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002 resulta incompatible con lo dispuesto en la DT Sexta de la LC que dispone que, en ningún caso, podrá otorgarse prórroga del plazo de concesión existente a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongan a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen. La DT Quinta de la LC disponía que estas concesiones debían ser revisadas y revocadas con la consiguiente indemnización para el

titular en el plazo de 2 años desde su entrada en vigor y, es obvio que, en muchos casos, no se hizo así, quizá por falta de financiación para las debidas indemnizaciones por la revocación de los títulos.

LIV.- La prórroga en el caso de las concesiones compensatorias de la Disposición Transitoria Primera de la LC, se podrá solicitar desde la fecha de notificación de la resolución de otorgamiento de la concesión, por lo que se causa una situación de indefensión a los propietarios que aún hoy no se les ha otorgado la concesión compensatoria, pues la solicitud de la prórroga se hace depender del otorgamiento del título y éste aun no les ha sido concedido.

LVI.- Resulta también un acierto la previsión de que se condicione la validez de la transmisión *intervivos* de las concesiones a que, con carácter previo, la Administración reconozca «*el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión*». En el caso de las concesiones compensatorias de la DT Primera LC, la prohibición anterior de dichas transmisiones *intervivos* suponía que la función indemnizatoria de estas concesiones quedara disminuida en cuanto a su intensidad como consecuencia de esta prohibición.

También en el caso de transmisión *mortis causa* de la concesión es acertada la ampliación del plazo de comunicación de los causahabientes a la Administración para subrogarse, pasando de 1 a 4 años, aunque quizá el aumento a 4 años pueda resultar excesivo. Quizá hubiera suficiente el de 2 años que, siendo superior al hasta entonces existente, resultaba bastante para tramitar todos los actos hereditarios por parte de los causahabientes y la consiguiente comunicación a la Administración.

LVII.- La figura de declaración de dominio público en situación de regresión grave resulta una previsión legal importante y adecuada para la protección del DPMT, aunque contiene indeterminaciones y requisitos que pueden restarle eficacia. Desde el punto de vista técnico debería modificarse la verificación del retroceso utilizando otro indicador de la línea de costa o sustituyéndolo por un porcentaje de pérdida del volumen del

perfil de la línea. Respecto al criterio adicional de los 5 metros de retroceso en 5 años, se podría haber establecido un criterio de periodo de retorno para realizar los nuevos deslindes de, al menos, 25 años, como se ha apuntado por parte de la doctrina. Por otro lado, no parece acertado limitar el otorgamiento de concesiones en esos tramos en regresión basándose en un concepto poco científico como el de “riesgo cierto”.

La DA Octava de la LPUSL obligaba a elaborar un plan de adaptación para hacer frente a los efectos de cambio climático y quizá hubiera sido conveniente esperar a la realización de estos estudios y planes para, a continuación, haber abordado la regulación de estos tramos en regresión con una mayor certeza científica y, por tanto y, a la postre, también jurídica.

LVIII.- Aunque la ley se refiere a la distinta regulación del régimen de ocupación y uso de las playas según se trate de playas naturales o de playas urbanas con la expresión “atendiendo a su naturaleza”, lo oportuno hubiera sido clasificarlas por su grado de antropización mayor o menor, es decir, por el grado de urbanización existente en los contornos de la playa.

Se puede concluir que se establece un grado menor de protección para las playas en *tramos urbanos*, abriendo la posibilidad de su explotación comercial en perjuicio de su integridad. El RGLC 2014, en su art. 94, establece una medida correctora positiva consistente en que, ante la disminución significativa de la superficie de playa existente causada por las actividades autorizadas y concedidas, se deba compensar la disminución con otra equivalente, a crear o regenerar en la zona. Medida esta que veo de difícil aplicación en la práctica.

Especialmente negativa es la previsión de autorización en los tramos urbanos de la celebración de eventos de interés general con repercusión turística (conciertos, festivales de música, etc.), pues el RGLC 2014 no establece limitación alguna de superficie máxima de ocupación para estos eventos, ni ningún otro requisito, más allá de los formales.

En definitiva, la clasificación de tramos naturales y urbanos de las playas resulta, a mi entender, un mecanismo más de desprotección del litoral pues, sobre todo en los

tramos urbanos, facilita la ocupación del DPMT para una enorme variedad de instalaciones y actividades susceptibles de autorización, con dimensiones excesivas de los establecimientos fijos permitidos.

LIX.- El régimen de uso de las playas, con carácter general, es mucho más permisivo que el que estableció el RGLC 1989 respecto a la ocupación máxima de instalaciones fijas en los tramos urbanos de las playas y en cuanto a la distancia entre ellas. La reforma permite una mayor ocupación de los chiringuitos y periodos de permanencia superiores, ampliando el plazo de las autorizaciones de 1 a 4 años pero lo cierto es que la rentabilidad de un chiringuito de temporada es grande sin tener que acudir a ampliar el plazo con la justificación de la amortización de las inversiones.

Por otro lado, dada la experiencia que hemos sufrido y seguimos sufriendo en España, este régimen de usos de las playas corre el riesgo de que sea transgredido si deja cualquier resquicio legal como el de que no se concreten los usos permitidos en los tramos urbanos.

Son, sin embargo, un acierto iniciativas como la constitución en Cádiz del Consejo Provincial de Playas, como órgano institucional de trabajo conjunto de las distintas Administraciones para una mejor gestión de las playas.

LX.- No merece una calificación favorable la sustitución de la autorización previa autonómica para la realización de obras por una declaración responsable. Se justificó este cambio en la disminución de las cargas administrativas, pero lo cierto es que el promotor de las obras no ahorra mucho tiempo ya que, en cualquier caso, para el comienzo de las obras será necesaria la correspondiente licencia o autorización urbanística y, además, el control a posteriori supone una evidente inseguridad jurídica.

LXI.- La denominada doble transitoriedad creada por la LPUSL como consecuencia de la superposición del régimen transitorio que establece con el creado inicialmente por la LC 1988, genera una situación compleja que puede aun incrementarse si se modifica

el RGLC 2014 en el sentido en que se pretende respecto del *dies a quo* del computo de las prorrogas de las concesiones.

Se mejora con el nuevo apartado 2 de la DT Primera de la LC la situación de los titulares inscritos en comparación con la situación anterior puesto que, siendo los usos preexistentes conformes con la LC, la concesión deberá ser otorgada para cumplir con la finalidad indemnizatoria que tiene e, incluso cuando los usos fueran incompatibles, a mi entender, debería otorgarse, puesto que la disposición no supedita el otorgamiento a esa compatibilidad, máxime cuando contempla la posibilidad de dicho otorgamiento aunque se trate de usos sujetos a la Ley 16/2002. De denegar la Administración la concesión, entiendo que cabría la posibilidad de su impugnación judicial basada en la falta de abono del justiprecio por la pérdida del título y, solicitando, en su caso, una indemnización monetaria o de otro tipo que sustituyera a la concesión.

Con anterioridad a la reforma de 2013, el supuesto del apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera de la LC 1988 quedaba huérfano de solución compensatoria.

La equiparación que se hace ahora en el RGLC 2014 entre sentencia judicial firme e inscripción registral anterior a la Ley de Puertos de 1880, ha sido un acierto pues era una justa demanda para las situaciones de inscripciones registrales de inmuebles a favor de particulares y con tracto sucesivo ininterrumpido durante tanto tiempo.

LXII.- La nueva regulación de la suspensión de actos contrarios al DPMT regulada en el art. 119.2 LC no resultaba necesaria pues ya había instrumentos suficientes para la salvaguarda del litoral con carácter previo a la producción del daño. No obstante, ello no impidió construcciones como El Algarrobico, caso que he analizado en profundidad en esta tesis y que refleja la falta de gestión integral del litoral, amén de otras carencias o faltas aquí denunciadas. La actuación de las Administraciones Públicas en el caso del Algarrobico ha sido particularmente irresponsable y es una muestra más de la necesidad de que las Administraciones Públicas armonicen la protección del medio ambiente con el desarrollo económico. Tampoco desde el punto de vista judicial la solución al conflicto ha sido positiva pues la falta de acumulación de los procedimientos ha dado lugar a fallos contradictorios que no hacen más que generar dudas sobre el buen funcionamiento de la justicia e inseguridad jurídica.

LXIII.- La LPUSL prevé medidas para mitigar los efectos del cambio climático, pero lo hace antes de conocer el diagnóstico real de nuestro litoral, ya que pospuso dos años la redacción de la Estrategia de Adaptación que podría suponer una fotografía de la situación del litoral necesaria para la adopción de medidas concretas de protección frente a las consecuencias del cambio climático. Tampoco la LPUSL hizo ninguna referencia al Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación; ni tampoco al “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático” de la Oficina Española de Cambio Climático, en funcionamiento desde el año 2003.

Las medidas introducidas en la LC tendentes a la consideración de los efectos del cambio climático pueden calificarse de positivas, pero se echan de menos otras como la realización de los deslindes atendiendo al impacto del cambio climático sobre el tramo en cuestión, para lo que se podían haber articulado “tramos piloto” vulnerables y, así, con sus resultados, realizar mapas temáticos de zonas con diferente nivel de riesgo, o la ampliación de la SP a los 200 metros con carácter general, pues los efectos del cambio climático se reflejan, no sólo en el DPMT, sino también en la servidumbre.

Por otro lado, todas las medidas adoptadas en España sobre corrección de los efectos del cambio climático se encuentran dispersas en la legislación sectorial, dispersión que podría ser subsanada con la futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética (APLCCTE), en tramitación actualmente. La LC, con las medidas incorporadas por la LPUSL, contiene, por un lado, medidas para prevenir los riesgos de regresión del litoral e inundaciones y, sin embargo, adopta también medidas en sentido contrario, como la reducción del dpmt y de la anchura y limitaciones de usos de la SP, de modo que se aumenta considerablemente la vulnerabilidad del litoral a los daños causados por el cambio climático.

LXIV.- Tras la LPUSL y el RGLC 2014 parecía que la situación jurídica del litoral empezaba a estar clarificada –con las inevitables críticas que el marco normativo pueda tener-, pero se han iniciado los trámites para la modificación del RGLC 2014 con cambios que se refieren principalmente a la situación de la prórroga, uso y transmisión de las concesiones.

En el proyecto de modificación se establece que el plazo de duración de las concesiones será el que se determine en el título correspondiente y en ningún caso este plazo, «*incluidas las prórrogas*», podrá exceder de 75 años. Para la determinación del plazo de la concesión y sus prórrogas se prevé que deberán tenerse en cuenta tantos criterios y tan variados que se dificulta la tramitación de las concesiones y se disuade a los solicitantes. Además, se incluyen numerosos conceptos jurídicos indeterminados que, en algunos casos, resulta imposible su concreción. Por el contrario, el proyecto minusvalora otros criterios importantes como el contenido del estudio económico-financiero o el volumen de la inversión a amortizar.

La modificación por vía reglamentaria de lo dispuesto en la LC acerca de la prórroga extraordinaria de las concesiones de ocupación demanial y que contempla como *dies ad quem* el día de la solicitud de la prórroga y no el día inicial del período concesional ordinario ya disfrutado, me parece técnicamente incorrecto. Si se pretende el cambio sustancial en esta cuestión sustentado en una intencionalidad respetable de acentuar el “uso público” del litoral, entiendo que habrá de hacerse mediante una modificación de la Ley y no del Reglamento pues sería esta una modificación ultra vires. Pero es que, además, puede producir una situación, de nuevo indeseable, de inseguridad jurídica ante las muchas concesiones prorrogadas ya en atención a la interpretación aplicada hasta ahora con la ley y reglamento en la mano. Se trataría de un cambio de las reglas que afectaría a muchas instalaciones industriales tradicionales y que considero que no avalaría el Consejo de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELENDA, Virginia, «*El agua res commune omnium: acciones procesales e interdictos romanos en defensa de su acceso y conservación*», Buenos Aires (Argentina), Eudeba, 2015.
- ABELLÁN CONTRERAS, Francisco José, «El Aprovechamiento de las aguas en la Ley de 13 de junio de 1879. Trayectoria de un texto legislativo a la luz de la optimización y eficacia de los recursos hídricos», en *Irrigation, Society and Landscape. Tribute to Tom F. Glick*, 2015, SANCHIS IBOR, Carles; PALAU-SALVADOR, Guillermo, MANGUE ALFÉREZ, Ignasi, MARTÍNEZ, Luis Pablo (coords.), Editorial Universidad Politécnica de Valencia, 2014-
- ACOSTA BONO, Gonzalo, «Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía», en *El Litoral de Almería: Caracterización, Ordenación y Gestión de un Espacio Geográfico*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 1997.
- AGUILERA VAQUÉS, Mar, PEÑALVER I CABRÉ, Àlex y TOLDRÀ I BASTIDA, Lluís-Xavier, «La modificación de la Ley de Costas Una reforma para desproteger y privatizar la costa» en *Mientras Tanto*, nº 113, Icaria Editorial, Barcelona (<http://hdl.handle.net/2445/69178>).
- AGUIRRE I FONT, Josep M., *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, Barcelona, 2014.
- «El nuevo régimen jurídico del litoral español», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 11, 2009.
- AIRD, Charles F., STRATTON, Julius Adams, *Our Nation and the sea: a plan for national action: report of the commission on marine science, engineering and resources*, Washington, Supt. of Docs., U.S. Govt., 1969.
- ALBURQUERQUE, Juan Miguel, «*Algunos fundamentos y convergencias de la experiencia administrativa romana sobre el medio ambiente, los recursos naturales y res publicae*», *Glossae: European Journal of Legal History*, 14, 2017.

ALCARAZ, Hubert, «La nueva legislación francesa de protección del litoral», en *Revista Aragonesa de Administración Pública, Número Extraordinario 17, Dedicado a: El Patrimonio Natural en Europa y Latinoamérica*, 2018.

ALEJANDRE MARTÍN, Carlos, BÉJAR PADILLA, Paula Belén, BERNABEU GONZÁLEZ, Francisco José, LÓPEZ CONTRERAS-GONZÁLEZ, Carmen y DEL VALLE PESQUERA, Gonzalo, *Conflictos competenciales: CCAA vs Estado, en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Observatorio Medioambiental, 1999.

ALEMAN MONTERREAL, Ana, *La problemática del litus maris en Derecho romano y su pervivencia*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, 2013.

- «Las peculiaridades del Litus Maris: una justificación histórica con ocasión de la nueva Ley de Costas», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013.

ALONSO GARCÍA, Ricardo, LOZANO CUTANDA, Blanca y PLAZA MARTÍN, Carmen, «El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora», en *Revista de Administración Pública*, 148, 1999.

ALONSO IBAÑEZ, María Rosario, «Régimen jurídico de los bienes culturales inmuebles situados en el litoral: pautas interpretativas», en NÚÑEZ LOZANO, M^a del Carmen (Directora), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant, Valencia 2016.

ALONSO MAS, María José, «¿Son viables las acciones civiles frente al deslinde de las costas?», en *Revista de Administración Pública*, 192, Madrid, septiembre-diciembre 2013.

- «La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de la protección de la confianza legítima», en *Revista de Administración Pública*, 198, Madrid, 2015.

- «La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento urbanístico», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 52, Iustel, 2019.

ALVAREZ GARCÍA, Vicente J., «Las garantías constitucionales de la expropiación forzosa», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 16, 2007.

- «El reparto de competencias en materia medioambiental y su alteración en situaciones de necesidad», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 31, 151, 1997.

ANDRÉS, María de; BARRAGÁN, Juan Manuel, «Desarrollo Urbano en el Litoral a Escala Mundial. Método de Estudio para su Cuantificación», en *Revista de Estudios Andaluces*, vol. 33 (1), 64-83. (2016).

- ARANA GARCÍA, Estanislao y NAVARRO ORTEGA, Asensio, «La Ley de Protección y Usos Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, septiembre-diciembre 2013.
- ARROYO YANES, Luis Miguel, «La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral», en NÚÑEZ LOZANO, M^a Carmen (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016.
- ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE CIENCIA DE PUERTO RICO: «La costa de Puerto Rico» en *Revista Acta Científica*, volumen 18, 1-3, Editor Ariel E. Lugo, Puerto Rico, 2004.
- AVILA RODRÍGUEZ, Carmen M^a, «Régimen jurídico y explotación de las playas», en NÚÑEZ LOZANO, M^a Carmen, (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016.
- BAIRD, Charles F.; STRATTON, Julius Adams, *Our Nation and the Sea. A Plan for National Action: Report of the Commission on Marine Science, Engineering and Resources*, United States Commission on Marine Science, Engineering, and Resources, U.S. Government Printing Office, 1969.
- BAÑO LEON, José M^a, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria, (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991.
- BARDAJÍ, Teresa, ZAZO, Caridad, CABERO, Ana, DABRIO, Cristino José, GOY, José Luis, LARIO, Javier y SILVA, Pablo Gabriel, «Impacto del cambio climático en el litoral», *Enseñanza de las ciencias de la tierra: Revista de la Asociación Española para la Enseñanza de las Ciencias de la Tierra*, Vol. 17, 2, 2009.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel, *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004.
- BIONDI, Biondo, «La condizione giuridica del mare e del litus maris», *Scritti giuridici III*, Milano, 1965.
- BLASCO DÍAZ, José Luis «La distribución competencial en materia de costas», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 10, 2010.
- *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Monografías, 1999.
- BORRAJO INIESTA, Ignacio, *La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico*, en *Revista de Administración Pública*, 130, enero-abril 1993, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.
- CALERO RODRÍGUEZ, Juan Ramón, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

- CAMPOS DAROCA, José María y VIVAS PUIG, Federico, *Justiprecio y expropiación forzosa. Valoraciones, tratamiento procesal, sustantivo y tributario*, Edit. Bosch, Barcelona, 2010.
- CAPARROS LORENZO, Rodolfo (Coord.), *50 años de Transformaciones Territoriales en Almería. Aniversario del «Vuelo americano» (1957-1006)*, Instituto de Estudios Almerienses, 2008.
- CARDONA, Omar Darío, *Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo*, II Simposio Latinoamericano de Riesgo Geológico Urbano y II Conferencia Colombiana de Geología Ambiental, Pereira, Colombia, 1992.
- CARLON RUIZ, Matilde, «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, 196, 2015.
- *La disciplina urbanística de las costas. Sus particularidades en la servidumbre de protección*, Civitas, Madrid, 2013.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», en CHINCHILLA MARÍN, M^a. Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004.
- *Las Servidumbres Administrativas (Delimitación conceptual, Naturaleza, Clases y Régimen Jurídico)*, Lex Nova, 2003.
- CASTAN PÉREZ-GÓMEZ, Santiago, «A propósito de los bienes de dominio público en el Derecho Romano», en *Derecho y Opinión* 3-4, 261-283, Universidad de Cordoba, 1996.
- CASTEJÓN PORCEL, Gregorio, «Paludismo en España en los siglos XVIII-XIX: Distribución espacial y erradicación», en RIVA FERNÁNDEZ, Juan Ramón de la; IBARRA BENLLOCH, Paloma; MONTORIO LLOVERÍA, Raquel; RODRIGUES, Marcos (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza-AGE, 2015.
- CAVANILLES, Antonio José, *Observaciones sobre la historia natural, geografía, agricultura, población y frutos del Reyno de Valencia*, Madrid, 1795-97, vol. II, Reimpresión, Zaragoza, 1958.
- CEBALLOS MORENO Manuel, «La problemática jurídico-administrativa de las zonas húmedas», en *Boletín SEHUMED*, Año V, 19, Valencia, 2002.
- COLMEIRO Y PENIDO, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid, 1876.
- COLOM PIAZUELO, Eloy, «El objeto del dominio público: su necesaria determinación para una adecuada gestión de los patrimonios públicos», en *Anuario aragonés del gobierno local*, 6, 2014.

- «La configuración del dominio público en la jurisprudencia constitucional: el dominio público como una propiedad pública fuera del comercio destinada a fines públicos», en García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo; Alonso García, Ricardo (Coords), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás Ramón Fernández, Vol. 1*, Civitas, Madrid, 2012.

COMISION EUROPEA, *Vivir con la erosión costera en Europa – Sedimentos y Espacio para la Sostenibilidad, Eurosión*, Oficina para las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, www.euroasion.org.

- «*Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras, Principios generales y opciones políticas*», Comisión Europea, 1999.

- *The economics of climate change adaptation in EU coastal areas* (La economía de la adaptación al cambio climático en las zonas costeras de la UE), Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries MARE.C.1 "Maritime Policy", 2009.

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES, *Observaciones de CEOE: Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Ley de Costas*, 2014.

CORRAL GARCÍA, Esteban y LÓPEZ PELLICER, José Antonio, *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, 2ª edición, El Consultor, Madrid, 2001.

COVIAN Y JUNCO, Víctor, *Enciclopedia Jurídica Española*, Tomo XII, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1910.

CUESTA REVILLA, José, «A vueltas con El Algarrobo: la historia interminable de un despropósito medioambiental», en *Revista Vasca de Administración Pública, especial 99-100*, mayo-diciembre 2014.

- «El subsuelo y su ordenación urbanística», en *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, 2002.

CHICHILLA PEINADO, Juan Antonio, «Régimen Jurídico de la afectación, desafectación, mutación de destino, adscripción y desadscripción de los bienes y derechos públicos», en *Revista Galega de Administración Pública*, 37, 2004.

DEL CASTILLO MORA, Daniel, «El nuevo régimen jurídico de Costas», en *II Jornadas Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía (AIOTUV)*, Sevilla, 25 Y 26 de septiembre de 2013.

DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, «Funcionamiento temporal de instalaciones de depuración y ejecución judicial en la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 140, 2016.

DESDENTADO DAROCA, Eva, «El horizonte de los enclaves privados tras el Reglamento de Costas de 2014 (II)», en *Estudio Jurídico Ius Publicum*, 17 de abril de 2017, www.estudiojuridicoip.com.

- «La Reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», en *Revista de Administración Pública (RAP)*, 193, enero-abril 2014, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

- *La Expropiación de los Enclaves Privados en el Litoral*, Thomson Civitas, Monografías, 2007.

DÍAZ FRAILE, Juan María, *El Dominio Público Marítimo-Terrestre. Exegesis y comentario del Título Primero de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1989.

- *La Protección Registral del Litoral; Prontuario de Aspectos Registrales del Reglamento de Costas de 1989*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18º, Ed. Tecnos, Madrid, 2013.

DIEZ GONZALEZ, José Javier, MONNOT, Julien Victor, «El problema del deslinde de la zona marítimo terrestre», en *Ingeniería Civil*, v. 3 (n. 163), 2011.

DOMÍNGUEZ GÓMEZ, José Andrés, ALEDO TUR, Antonio, «Turismo residencial y sostenibilidad: el caso de la costa sur-occidental española», en MAZÓN MARTÍNEZ, Tomás Manuel, ALEDO TUR, Antonio (coord.), *Turismo residencial y cambio social*, Univ. de Alicante, Alicante, 2005.

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, 2009.

ESCOBAR PAREDES, Víctor, «Agenda para el desarrollo sostenible en el Mediterráneo», en GARCÍA-ORCOYEN, Cristina (coord.), *Mediterráneo económico*, nº. 4, 2003 (Ejemplar dedicado a: Mediterráneo y medio ambiente).

ESCRICHE MARTÍN, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Tomo Primero, Ed. José Vicente y Caravantes y León Galindo y de Vera, Madrid, 1874.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson Civitas Aranzadi, Pamplona, 2007.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, «Naturaleza del dominio público según HAU-RIOU. Aplicación de su doctrina a la legislación española». *Revista de Derecho Privado*, 94-95, 1921.

FERNÁNDEZ ESCALANTE, A. Enrique y GARCÍA RODRÍGUEZ, Manuel, «Aspectos procedimentales de geomorfología litoral. Aplicación práctica de la Ley de Costas en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT)», en *Tecnología y Desarrollo, Revista de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente*, Volumen I, Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid, 2004.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, «El ejercicio de la potestad sancionadora en el dominio público marítimo-terrestre y en la zona de servidumbre de protección en terrenos no deslindados», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 279, 1999.

FERNÁNDEZ PÉREZ, José, «El nuevo marco normativo para la gestión de la costa», *Revista de Obras Públicas, ROP 3549*, diciembre 2013.

- Prólogo en LEY VEGA DE SEOANE, Carlos, GALLEGO FERNÁNDEZ, Juan B., VIDAL PASCUAL, César, *Manual de restauración de dunas costeras*, Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas, Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María de los Ángeles, *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2015.

- «El problemático plazo de las concesiones de uso del dominio público (a propósito de la Resolución de la DGRN de 4 de diciembre de 2012)», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 317, septiembre-diciembre 2011.

FERNÁNDEZ SOTO, Manuel; FERNÁNDEZ GARCÍA, Aladino; FERNÁNDEZ CUESTA, Gaspar; FERNÁNDEZ PRIETO, José Ramón, «La desecación de la laguna de Antela», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 57, 2011.

FERNÁNDEZ-PALACIOS CARMONA, Arturo, «El Camp Levante de Almería: un proyecto demostrativo de gestión integrada de zonas costeras», en *Paralelo 37º, Revista de Estudios Geográfico*, 19, Instituto de Estudios Almerienses, 2007.

FORNESA RIBÓ, Ricardo, «Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre. Especial referencia a los terrenos ganados al mar» en *Revista de Administración Pública*, número 46, enero/abril 1965.

FRANCO GARCÍA, Miguel Ángel, «La Protección Civil en la Mar: el Sistema Español de Respuesta ante la Contaminación Marina Accidental» en *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 43-44, 2014.

GALIANA MARTÍN, Luis y BARRADO TIMÓN, Diego A. «Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España», en *Revista Investigaciones geográficas*, 39, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas», en *Revista de Administración Pública*, 141, 1996.

GARCÍA DE LOMAS BARRIONUEVO, Juan, GRACIA PRIETO, Francisco Javier y GARCÍA, Carlos M., «Las dunas como hábitats de interés comunitario. Problemas de conservación», en SANJAUME SAUMELL, Eulalia; GRACIA PRIETO, Eulalia y GRACIA PRIETO, Francisco Javier (Eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, Cádiz, 2011.

GARCÍA GARCÍA, Miriam, «La planificación territorial del litoral atlántico europeo. El paisaje como instrumento», en *Revista: V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Actas, AAVV. DUOT, Universidad Politécnica de Catalunya, 2013.

GARCÍA LORCA, Andrés, «El análisis territorial como clave para la gestión del litoral», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Univ. Externado de Colombia, Bogotá, 2008.

GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, Francisco Javier, «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, FERREIRA FERNÁNDEZ, Javier y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, (Coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014.

GARCÍA PÉREZ, Marta, «A vueltas con la Ley de Costas. La pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 6, septiembre, 2010.

- «La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados», en *Revista de Administración Pública*, 169, Madrid, 2006.

- «El Deslinde de las Costas», en SANZ LARRUGA, Javier (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrie de la Maza, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, 2009.

- «La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión, a propósito de la utilización del dominio público», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, nº 1, 1997.

- *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

- *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Tesis Doctoral, MEILÁN GIL, José Luis (dir. tes.), Universidad de La Coruña, 1993.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, «El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe

preceptivo y vinculante de la Administración del Estado», en *Revista de Administración Pública*, 144, septiembre-diciembre 1997.

GARRIDO FALLA, Fernando, «Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas», en *Revista de Administración Pública*, 28, 1959.

GARRIGUES, Joaquín, *Curso de derecho mercantil*, II, 2, 4ª edición, Madrid, 1962.

GIL CORTIELLA, Arcadio, «Ley de Costas versus Ley Hipotecaria», en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 28 de marzo de 1991.

GIL OLCINA, Antonio, «Regalía de las aguas públicas y dominio público hidráulico», *Revista Investigaciones Geográficas*, 53, 2010.

GIRALDO ZULUAGA, Enrique, «La personalidad jurídica del Estado», *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 5-6, 1951.

GÓMEZ OREA, Domingo, «La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido», en *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 2003.

GÓMEZ PINA, Gregorio, «La gestión integral de la costa en Estados Unidos: aspectos positivos a considerar en el modelo español», en *Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2002.

GONZÁLEZ ALONSO, Augusto, «El régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la ley de costas de 1988 y su aplicación práctica en el litoral español», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 46, julio 2009.

GONZALEZ GARCÍA, Jesús, «Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 26, 2012.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español y las competencias de las Comunidades Autónomas» en *Revista de Administración Pública*, 158, 2002.

GONZALEZ IGLESIAS, Felipe, «Régimen jurídico del suelo urbano afectado por la Ley de Costas», *Revista Practica Urbanística*, 93, La Ley, 2010.

GONZÁLEZ LAXE, Fernando, (Dir.), PRADO DOMÍNGUEZ, Javier (Dir.), DOPICO CASTRO, Jesús, MARTÍN PALMERO, Federico, ESCOURIDO CALVO, Manuel, *Las diferencias recaudatorias del canon de saneamiento en la acuicultura continental española*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos Universidad de La Coruña, La Coruña, 2006.

GONZALEZ PÉREZ, Jesús, «Los efectos de la inscripción de los actos administrativos», en *Revista de administración pública*, 74, 1974.

- GONZALEZ SALINAS, Jesús, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000.
- GONZALEZ SANFIEL, Andrés M., «Los núcleos singularmente excluidos del dominio del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones sobre la desafectación», en M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016.
- GONZÁLEZ, A. y PRENDES, N., «Evaluación del riesgo de inundación de la franja costera española. Metodología y estudios previos», en *X Jornadas españolas de Costas y Puertos, Santander, 27 y 28 de mayo 2009*, Universidad de Cantabria, 2010.
- GONZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, Nicolás, «El efecto 2018 en los puertos deportivos: un tsunami inexistente», en *Actualidad Administrativa*, 10, octubre 2017, Ed. Wolters Kluwer, 2007.
- GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago, *Urbanismo y ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005.
- GORGOLAS MARTÍN, Pedro, *El urbanismo andaluz tras la última burbuja inmobiliaria*, Tirant Humanidades, Valencia, 2019.
- GRACIA PRIETO, F. Javier; HERNÁNDEZ CALVENTO, Luis; HERNÁNDEZ CORDERO, Antonio I.; SANJAUME, Eulalia y FLOR RODRÍGUEZ, Germán, «Dunas móviles embrionarias», en *Bases ecológicas preliminares para la conservación de los tipos de hábitat de interés comunitario en España*, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, Centro de Publicaciones, Madrid, 2009.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC), *Cambio climático 2014, Informe de Síntesis, Resumen para Responsables de políticas*, 2014.
- GUERRERO MARTÍN, Cristóbal, «La aplicación de la Ley de Costas en la provincia de Almería», en VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, Alfonso (coord.) y GALÁN PEDREGOSA, Alfonso (coord.), *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 1999.
- *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro, «El turista ante el factor riesgo. Consideraciones acerca del turismo activo y su esfera de protección», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, Sevilla, mayo-agosto, 2016, pp. 53-84.
- HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif*, 50^a ed., Paris, 1943.

- HERMOSO CARAZO, Francisco Javier, «Una visión practica de la protección litoral», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2008.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M., «Anulación y reactivación del Plan del Litoral andaluz», en *Actualidad Administrativa*, 12, Editorial Wolters Kluwer, 2018.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo, «Las relaciones entre la Administración local y demás administraciones públicas», en COBO OLVERA, Tomás (Dir.), *Tratado de Derecho Local*, Aranzadi, 2010
- HINRICHSEN, Don, *Coastal waters of the world. Trends, threats, and strategies*, Island Press 1998, Washington, D.C., 1998.
- HOBALLAH, ARAB, «La Estrategia Mediterránea para el Desarrollo Sostenible: marco para la asociación regional», en *Med. 2006: el año 2005 en el espacio Euromediterráneo*, RIBERA I PINYOL, Josep, FLORENSA PALAU Senén (Coords), 2006.
- HORGUE BAENA, Concepción «El deslinde administrativo del dominio público marítimo-terrestre y de los bienes colindantes (Arts. 12.6, 13, 15.4, D.TR. 7ª, 1 y 2, LC): deslinde provisional», en SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Coord.), *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010.
- «La nueva regulación de las Costas. Conclusiones», en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, FERREIRA FERNÁNDEZ, Javier, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, (Coord.), *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014.
 - «La nueva regulación de las Costas», en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (coord.), FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier (coord.), NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.), *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014.
 - *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, 1995.
- IGLESIAS GONZALEZ, Felipe, «El concepto de dominio público propuesto por el Dr. Ballbé Prunés y su actualidad. El Alcance del dominio público y su destino urbanístico», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, 2016.
- JORDANO FRAGA, Jesús, «El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS», en *Revista de administración pública*, 145, 1998.

JUNTA DE ANDALUCÍA, *Guía sobre criterios de gestión para las ocupaciones en el dominio público marítimo-terrestre*, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, , 2018.

KOMAR, P.D., «Environmental controls on littoral sand transport», en *Proceedings of the 21st International Conference on Coastal Engineering*, American Society of Civil Engineers, 1982.

KRÄMER, Ludwig, «La Directiva europea 2014/89, sobre ordenación del espacio marino: análisis esencial», en *Práctica Urbanística*, 150, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, enero-febrero 2018.

LAFERRIERE, François Julien, «El deslinde del litoral desde la perspectiva de la gestión integrada en Francia» en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *El deslinde del Litoral*, Edit. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2010.

LAVALLE, Carlo; ROCHA GOMES, Carla Patricia; BARANZELLI, Claudia; BATISTA E SILVA, Filipe, *Coastal Zones - Policy alternatives impacts on European Coastal Zones 2000 – 2050*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2011.

LAZKANO BROTONS, Iñigo, GARCÍA URETA, Agustín, «La subordinación de la conservación del litoral a los intereses económicos en la reforma de la ley de costas», en *Ambiente y derecho*, 12, 2014.

LEGUINA VILLA, Jesús, «La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral en Francia», en *Revista de Administración Pública*, 84, septiembre-diciembre 1977.

- «Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar», en *Revista de Administración Pública*, 65, mayo-agosto 1971.

LEY VEGA DE SEOANE, Carlos, GALLEGO-FERNÁNDEZ, Juan B., VIDAL PASCUAL, César, *Manual de restauración de dunas costeras*. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, 2007.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, «La vieja cláusula “sin perjuicio de tercero” y la Administración del porvenir», en *Revista de Administración Pública, España*, 191, 2013.

LÓPEZ RAMON, Fernando, «Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas», en *Revista de administración pública*, 96, 1981.

LÓPEZ VARELA, Susana, «El Green Belt inglés. De la contención edilicia al valor del paisaje», en *V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Buenos Aires, Barcelona DUOT, 2013.

- *El Green Belt en Inglaterra: de la contención edilicia al valor del paisaje*, Tesis doctoral, UPC, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat de Cataluña, 2013 (<http://hdl.handle.net/2117/95327>).

- LOSADA, Íñigo, «El cambio climático en las zonas costeras; previsiones y estrategias de adaptación», en CENDRERO, A. Y GARCÍA, F. (Eds.), *Simposio Internacional Evaluación crítica de las previsiones sobre el cambio climático: una perspectiva científica*, Fundación Ramón Areces / Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Madrid, 2008.
- LOSADA, Miguel Ángel, «La modificación de la Ley de Costas de 1988 El inicio de un nuevo ciclo devastador», *Revista de Obras Públicas*, 3543, mayo 2013.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, «El TJUE declara contraria a la Directiva de Servicios la prórroga automática por ley de las concesiones para actividades económicas en la costa (STJUE de 14 de julio de 2016)», en *Análisis GA&P*, agosto 2016, Madrid.
- MARTÍN GARCÍA, Juan, «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre y su incidencia en la planificación urbanística. Ordenación del litoral en los planes de los municipios andaluces», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *El deslinde del litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.
- *La explosión urbana del litoral: transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2010.
- MARTÍN MATEO, Ramón, «La cláusula de precario en las concesiones de dominio público», en *Revista de administración pública*, 56, 1968.
- MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, «La elaboración de la Ley de Aguas de 1866», *Revista de Administración Pública*, 32, mayo-agosto 1960.
- MARTÍNEZ CORDERO, José Ramón, «Clasificación y definiciones», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014.
- «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013.
- *El Régimen Jurídico del Dominio Público Marítimo-terrestre*, Máster en Ingeniería Medioambiental y Gestión del Agua 2007/2008, EOI Escuela de Negocios, 2006.
- MARTÍNEZ ESCUDERO, Lorenzo, *Playas y Costas. Su régimen jurídico administrativo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1985.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco, «¿Qué es el dominio público?», en THEMIS: Revista de Derecho, 40, Universidad Pontificia Comillas, 2000.
- MEDINA SANTAMARIA, Raúl, «El impacto del cambio climático en las zonas costeras», en *Cambio climático en las ciudades costeras*, FEMP, 2006.

MEILAN GIL, José Luis, «El dominio público natural y la legislación de costas», en *Revista de Administración Pública*, 139, enero-abril 1996.

MENENDEZ REXACH, Ángel, «Dominio público portuario. El dominio público portuario estatal», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 145, 1995.

- «El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el derecho público español», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 10, 2004.

- «La Ley de Costas de 1988: aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma», en RODRÍGUEZ VIDAL, Joaquín (ed. lit.), NÚÑEZ LOZANO, María Carmen (ed. lit.), *Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, 2015.

- «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis; FERREIRA FERNÁNDEZ, Javier y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coords.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014.

- «La ordenación del espacio marítimo», en NÚÑEZ LOZANO, M^a Carmen (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Monografías, 2016.

- «Los conceptos legales de rías y desembocaduras de los ríos y sus consecuencias a efectos de la aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de Costas», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 8, 2003.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Dirección General de Costas, *Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Documento de inicio.*, Madrid, 2007.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO, *Análisis del litoral español; diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, 1987.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, *Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en España 2011*, www.miteco.gob.es.

MONTESINOS DEL VALLE, Mercedes, «La creación del Ministerio de Medio Ambiente», en *Revista Ambient@*, 124, septiembre de 2018, Ministerio para la Transición Ecológica, 2018.

MORENO CANOVES, Antonio, «*Régimen Jurídico del Litoral*», Tecnos, Madrid, 1990.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel, «Competencias sobre el litoral y relaciones inter-administrativas. Impugnación de acuerdos», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, Bosch, 2015.

- «Otras servidumbres y limitaciones de propiedad», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013.

- «Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013.

- «Algunos aspectos de la sentencia constitucional relativa a la reforma de la Ley de Costas (nueva regulación de la servidumbre de protección)», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 140, 2016.

- «La nueva regulación de la servidumbre de protección en la legislación de Costas y sus implicaciones/consecuencias urbanísticas», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 137, 2015.

MORILLO VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Los bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por naturaleza: concepto y funcionalidad», en RODRÍGUEZ VIDAL, Joaquín; NÚÑEZ LOZANO, M^a Carmen (eds.), *El Litoral de Andalucía*, Universidad de Huelva, 2015.

MUÑOZ CUBILLO, Ángel, «Estrategias para la defensa del dominio público marítimo-terrestre. Programa de Adquisición de Fincas», *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 63, 2007.

MUÑOZ DEL POZO y BAÑOS, Juan José, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración y el Urbanismo. "El Algarrobico"*, Universidad Internacional de La Rioja, 2018.

N'UNDO y GREENPEACE, *La oportunidad bajo los escombros. Análisis ambiental y socioeconómico de la recuperación de la playa del Algarrobico*. <http://www.greenpeace.org/espana/>.

NARANJO-RAMÍREZ, José; TORRES-MÁRQUEZ, Martín; VEGA-POZUELO, Rafael F., «La desecación histórica de los humedales del medio Guadalquivir. Relaciones ecoculturales, económicas y sanitarias» en *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la Geografía. Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil. San Vicente del Raspeig*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016.

NAVARRO ORTEGA, Asensio, *El Régimen Jurídico de las Aguas de Transición: un punto de encuentro entre la legislación de Aguas y la de Costas*, Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2014.

- «La gestión integrada del litoral en los estados unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español», en *Revista de administración pública*, 185, 2011.

- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y MONTES WORBOYS, Francisco, «Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración eficaces contra los efectos del cambio climático» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, septiembre-diciembre 2012.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, «La protección del Litoral español frente al cambio climático. Coordinación y colaboración administrativa para una Gestión Integrada de las zonas costeras», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Univ. Externado de Colombia, Bogotá, 2008.
- NIETO GARCÍA, Alejandro «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las entidades locales», *Revista de Administración Pública*, 115, enero-abril 1988.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p.131 y José Luis BLASCO DÍAZ, *Régimen Jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant, Valencia, 1999.
- «La propiedad privada y las servidumbres en la Ley de Costas de 1988», en *Derecho Privado y Constitución*, 3, Mayo-Agosto 1994.
- NOZAL, F.; MONTES, M.; DÍAZ DE NEIRA, J.A.; SEVILLANO, A. y RODRÍGUEZ GARCÍA, A., «Cartografía geomorfológica en el Dominio Público Marítimo-Terrestre», en *VIII Jornadas de Geomorfología Litoral, junio 2015*, Revista Geotemas, Vol. 15, Sociedad Geológica de España, 2015.
- NOZAL, F.; MONTES, M.; DÍAZ DE NEIRA, J.A.; SEVILLANO, A. y RODRÍGUEZ GARCÍA, A., «Geomorfología del Dominio Público Marítimo-Terrestre en la isla de Formentera», en *VIII Jornadas de Geomorfología Litoral, junio 2015*, Revista Geotemas, Vol. 15, Sociedad Geológica de España, 2015.
- NÚÑEZ LOZANO, M^a del Carmen, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009.
- *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2013.
- «El dominio público marítimo-terrestre en situación de regresión grave», en NÚÑEZ LOZANO, M^a del Carmen (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- *Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- «Las declaraciones responsables y las comunicaciones en el proyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas», en *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 2, 2015.

- La prórroga de las concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley 2/2013 y que albergan usos incompatibles, en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.), *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

- «Las fachadas marítimas: la consagración de un régimen jurídico ajeno a la finalidad que inspira la ley de costas, como consecuencia de la dificultad de determinar la legalidad urbanística», en GÓMEZ-FERRER MORANT Rafael (coord.), *El control de la legalidad urbanística: el estatuto básico del empleado público*, 2009.

OJEDA ZUJAR, José, PRIETO CAMPOS, Antonio, DÍAZ CUEVAS, M^a del Pilar y VALLEJO VILLALTA, Ismael, «Los procesos erosivos de las playas en la nueva Ley de Costas de 2013: Ejemplos en sectores del litoral andaluz. En relación con el indicador de línea de orilla del Reglamento», en *Geotemas, VIII Jornadas de Geomorfología Litoral, Vol. 15*, Sociedad Geológica de España, 2015.

OJEDA ZÚJAR, José, «Los procesos erosivos de las playas en la nueva “Ley de Costas”. Reflexiones desde la geomorfología litoral», en RODRÍGUEZ VIDAL, Joaquín (ed. lit.), NÚÑEZ LOZANO, María Carmen (ed. lit.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015.

OLIVARES FLORO, Artemio Francisco, «Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre. Bienes declarados de interés cultural situados en el dominio público marítimo-terrestre», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, Bosch, 2015.

ORTEGA SÁNCHEZ, Felipe, «Los derechos adquiridos en el régimen transitorio de la ley de costas», en *Revista jurídica de la Región de Murcia*, 22, 1996.

OWENS, David, «Land Acquisition and Coastal Resource Management: A Pragmatic Perspective», *William & Mary Law Review*, Volume 24, Issue 4, Article 5, 1983. <https://scholarship.law>.

PALAU-SALVADOR, Guillermo; MANGUE ALFÉREZ, Ignasi; MARTÍNEZ, Luis Pablo (coords.), *Irrigation, Society and Landscape. Tribute to Tom F. Glick*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, 2014.

PALOMAR OJEDA, Alberto, «Infracciones y sanciones», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014.

- «Bienes de dominio público e inmuebles-Registro de la propiedad», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos-Bosch, Barcelona, 2014.

PAREJO ALFONSO, Luciano José, «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», en *Revista de Administración Pública*, 100-102, Madrid, 1983.

- «La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo», en *Práctica Urbanística*, 140, mayo/junio 2016, Sección Estudios, Editorial La Ley, Madrid, 2016.

PAREJO GAMIR, Roberto, «Transmisión y gravamen de concesiones administrativas», en *Revista de Administración Pública*, 107, mayo-agosto 1985.

PÉREZ ANDRES, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo y Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998.

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013.

- *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)* (Dir.), Edit. Bosch- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014.

- «Depuración urbanística del derecho de costas», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, 2016.

- «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.): *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013.

- «El nuevo régimen jurídico del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *El nuevo derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, Bosch- El Consultor de los Ayuntamientos, 2015.

- «Servidumbre de protección en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013.

- «La determinación concreta de los bienes públicos: el deslinde (género y especies)», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *El deslinde del Litoral*, Editorial U. Externado de Colombia, 2010.

- «La nueva servidumbre de protección», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.) *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, Edit. Bosch- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014.

- «La ordenación de los espacios terrestres», en NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- «Litoral y Costas en el Derecho español», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013.

- «Marco jurídico de la protección del patrimonio litoral y desarrollo económico», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *La protección del patrimonio litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2008.

- «Obras complementarias e instalaciones accesorias en la zona de servidumbre de protección», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014.

- «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», en *Práctica Urbanística*, 140, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2016.

- «Protección del litoral y desarrollo urbano sostenible: facultades de control, seguimiento y evaluación», en CASTILLO BLANCO, Federico (Dir.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

- «El procedimiento administrativo de deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en MATILLA CORREA, Andry, SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando y SANTAELLA QUINTERO, Héctor, *Ensayos de derecho público (En memoria de Maurice Hauriou)*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

- «Partidos políticos y urbanismo en el litoral español», en RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinadores), *El combate a la corrupción desde la perspectiva del derecho administrativo*, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, 2016.

- «Reformas administrativas, economía y medio ambiente: litoral y desarrollo local», en MATILLA CORREA, Andry; Rodríguez Lozano, Luis Gerardo y Garza Hernández, Talía (Compiladores), *Estudios jurídico-administrativos en homenaje a Germán Cisneros Farías*, Universidad Autónoma de Nuevo León-Universidad de La Habana, México, 2014.

- «Obra nueva y reformas en construcciones ubicadas parcialmente en la servidumbre de protección (interpretación de la disposición transitoria décimocuarta del reglamento general de costas)», en VAQUER CABALLERÍA, Marcos, MORENO MOLINA, Ángel Manuel y Descalzo González, Antonio (Coordinadores), *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco y MARTÍNEZ CORDERO, José Ramón, «Jurisprudencia», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.) *El nuevo Derecho de Costas*

(*Ley y nuevo Reglamento General de Costas*), Edit. Bosch- El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2014.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, «La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia», en *Boletín de la Facultad de Derecho*, 15, Universidad de Sevilla, 2000.

PIÉ I NINOT, Ricard, «Las líneas maestras para la ordenación del litoral canario» en *Cartas Urbanas*, 10, Departamento de Arte, Ciudad y Territorio, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2004.

PONS CÁNOVAS, Ferrán, «El fallido Hotel de El Algarrobico: crónica jurídica del despropósito», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 312, Madrid, marzo 2017.

- *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Aranzadi, 2015.

PRIETO, Fernando y RUIZ, José B., *Costas Inteligentes. Estudio realizado para Greenpeace España*. Madrid. Julio 2013.

PROUDHON, Victor, *Traité du domaine public ou de la distinction des biens*, Vol. XII, Dijon, V. Lagier, 1833.

PUIG PEÑA, Federico, «*Compendio de Derecho Civil Español II, Derechos Reales*», Madrid, Ediciones Pirámides, 1976.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar», en *Revista de administración pública*, 111, 1986.

RANDO BURGOS, Esther, «La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10, Octubre 2018.

RAPOSO DOMÍNGUEZ, Inmaculada del Rocío, «El caso del hotel de El Algarrobico», *El Litoral de Andalucía, norma y naturaleza*, RODRÍGUEZ VIDAL. Joaquín, y NÚÑEZ LOZANO, M^a Carmen, (Eds.), Universidad de Huelva Publicaciones, 2015.

REBOLLO PUIG, Manuel, «Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable», en *Documentación Administrativa*, 6, enero-diciembre de 2019.

- «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno», *Revista de Administración Pública*, 125, mayo-agosto 1991.

RISQUETE, José Luis y CANCER MINCHOT, Pilar, «Aspectos económicos de la reforma y régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre», en *Comentarios a la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014.

- RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel, «Reconocimiento de los núcleos costeros en la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: especial referencia a Canarias», en *Anales de la Facultad de Derecho*, 32 (Número monográfico sobre ordenación del territorio y urbanismo en Canarias), Universidad de La Laguna, 2015.
- RIVAS RODRÍGUEZ, Lourdes, *Evaluación de la playa La Puntilla, Santa Fe, con vistas a su manejo integrado*, Centro de Investigaciones Marinas, Universidad de la Habana, 2015.
- RIVERO YSER, Enrique, «Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo», en *Revista de administración pública*, 52, 1967.
- RODRÍGUEZ ALONSO, Raquel y HERNÁNDEZ AJA, Agustín, «El litoral como espacio productivo. El caso de Cartagena», en *XXXIX Reunión de Estudios Regionales*, Oviedo, 2013.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina, «El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente» en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, núm. 1, 2016.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón, «El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas», en *Comentario a la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a del Pino, «Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites» en *Revista de Administración Pública*, número 146, mayo-agosto 1998.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro, *Playas y costas en el derecho español: a propósito de la Ley de Costas de 1988*, Editorial Bosch, 2010.
- *Comentarios a la Ley de Costas*, Dijusa, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ MORO, Nemesio en «La licencia municipal de obras en la zona marítimo-terrestre», *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, 210, 1981.
- RODRÍGUEZ VIDAL y M^a Carmen NÚÑEZ LOZANO (Eds.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2015.
- ROGER, Alain, *Breve tratado del paisaje*, Editorial Biblioteca Nueva, S.L., Madrid, 2007.
- ROIG I MUNAR, Francesc Xavier, «Identificación de variables útiles para la clasificación y gestión de playas y calas. El caso de la Isla de Menorca (I. Balears)», en *Boletín de la Asociación de geógrafos Españoles*, 35, 2003.
- ROJAS URREGO, Martha, Secretaria General de la Convención de Ramsar, «La importancia de los humedales, a debate en la 13^a Convención de Ramsar», en www.iagua.es.

ROSADO PACHECO, Santiago, «La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877. (Una reflexión sobre el Concepto de Obra Pública)» en *Anuario de la Facultad de Derecho*, 6, 1988.

SAINZ-CANTERO CAPARROS, José E., «Ley de Costas, urbanismo y derecho penal», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y Urbanismo. el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013.

SAINZ MORENO, Fernando, «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre (Artículo 132.2 de la Constitución)», en *Revista de administración pública*, 99, 1982.

- «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública», en *Revista de administración pública*, 150, 1999.

- «Término municipal y dominio marítimo», en *Revista de Administración Pública*, 112, enero-abril 1987.

SÁNCHEZ BELLA, Alfredo, «Comentarios al proyecto de Ley de Costas», en *Urbanismo COAM nº 4*, mayo de 1988.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, «Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 310, 2009.

SÁNCHEZ DE LA MADRID Y AGUILAR, Carlos, *Comentarios a la Ley de Costas*, Copicentro (Málaga), 1989.

SÁNCHEZ GARCÍA, Constanza-Belén, «Urbanismo y litoral: la gestión de las zonas costeras en Andalucía y Principado de Asturias», en *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, 20, junio 2019.

SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), Enrique, «*El Derecho de Costas en España*», La Ley, 2010.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *Revista de Administración Pública*, 123, septiembre-diciembre de 1990.

SÁNCHEZ PICÓN, Andrés, «La ocupación humana y la explotación económica del litoral almeriense en el pasado (siglos XVI-XX)», en VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, Alfonso, GALÁN PEDREGOSA, Alfonso (Coord.), *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997*, 1999.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther M., «El auge del turismo europeo en la España de los años sesenta», en *Revista Arbor CLXX*, 669, septiembre 2001.

SANJAUME SAUMELL, Eulalia, GRACIA PRIETO, Francisco Javier y FLOR RODRÍGUEZ, Germán, «Introducción a la geomorfología de sistemas dunares», en SANJAUME SAUMELL, Eulalia, y GRACIA PRIETO, Francisco Javier, (Eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, Cádiz, 2011.

SANZ FABREGA, Fernando, AUTORIZACIONES EN ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCION Y VERTIDOS AL LITORAL (EL CASO DE ALMERIA), en Viciana Martínez-Lage, Alfonso; Galán Pedregosa, Alfonso (Coord.), *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997*, 1999.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier (Dir.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza-Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier, «La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales», en Esteve Pardo, José, *Derecho del medio ambiente y administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006.

- «Litoral: la futura ordenación del espacio marítimo y la adaptación al cambio climático», *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEMAT, Madrid, 2018.

SANZ RUBIALES, Iñigo, «El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 253, 1992.

SAX, Joseph L., *Buying Scenery: Land Acquisitions for the National Park Service*, Duke L.J. 709, 1980.

SERNA VALLEJO, Margarita, «Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 75, 2005.

SOMMER, M., «Limite jurídico de las zonas costeras», Universidad de Kiel, Alemania, www.tierra.rediris.es/marinet.

SORO MATEO, Blanca, «La revisión de concesiones de uso privativo de agua para su adaptación a las exigencias ambientales de los planes hidrológicos y su eventual indemnización», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, Zaragoza, 2016.

SUÁREZ DE VIVERO, Juan Luis, «Delimitación y definición del espacio litoral», en *Actas de las Jornadas El litoral de Almería*, Diputación de Almería, Almería, 1999.

- TADJER MIR, María Mercedes, «En los orígenes del turismo litoral: los baños de mar y los balnearios marítimos en Cataluña», en *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XIII, 296, 2009.
- TÉLLEZ DE PERALTA, José Damián, *El invernadero almeriense. Aspectos jurídicos y socioeconómicos de un milagro verde*, Aula Nobel, Almería, 2000.
- TORRENT RUIZ, Armando José, «La recepción del derecho justinianeo en España en la Baja Edad Media (siglos XII-XV). Un capítulo en la historia del derecho europeo», *Revista Internacional de Derecho Romano* vol. 10, 2013.
- TORRES ALFOSEA, Francisco José, «¿A quién pertenecen los mares?. Evolución de la soberanía marítima a lo largo de la historia», en VERA REBOLLO, José Fernando; OLCINA CANTOS, Jorge; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, María; MORALES GIL, Alfredo (Coord), *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía: Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil*, 2016.
- «Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)», en *Investigaciones Geográficas*, 52, 2010.
 - «La ocupación del dominio público marítimo-terrestre en España», en *Revista Investigaciones Geográficas*, 50, 2009.
- TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J.J.; FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ, F.C.; OLANO ESPINOSA, C.; MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A.; GONZÁLEZ DE OLANO, G.; CANCER MINCHOT P. y RISQUETE, J. L., *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José, «Líneas maestras de la Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas. Las razones de la reforma», en *Comentarios a la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014.
- VALLOPIN, Gilberto, *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.
- VAQUER CABALLERIA, Marcos, «El régimen transitorio de la Ley de Costas y la revivencia de derechos preexistentes: cuatro disposiciones con freno y marcha atrás», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 140, 2016.
- VERA REBOLLO, José Fernando; OLCINA CANTOS Jorge, María HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, (eds.), *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la Geografía, Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil, San Vicente del Raspeig*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2016.

- VERHAGEN, Henk, PILARCZYK, Krystian, LOMAN, GJ. A., *Dutch Approach to Coast-line Management*, Permanent International Association of Navigation Congresses (PIANC) Congress 1994, Sevilla, section II, part 5, 1994.
- VICENS BELLO, Marisol, «Franja marítima: necesaria coexistencia del dominio público y del respeto al derecho de propiedad» en *Gaceta Judicial año 14, 288, noviembre 2010*, Editora Judicial, S.R.L., Santo Domingo, 2010.
- VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, Alfonso, «Las extracciones de áridos en el litoral de Almería para su utilización en la agricultura intensiva (1956-1997)», en *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, 1999.
- *Erosión costera en Almería. 1957-1995*, Instituto de Estudios Almerienses, 2001.
- VICIANA MARTÍNEZ-LAGE; Alfonso y VIVAS PUIG, Federico, «Criterios físico-ambientales y jurídicos para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre: un análisis desde la perspectiva de la gestión integrada del litoral. El caso del litoral de Almería», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *El deslinde del litoral*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.
- VILLALBA PÉREZ, Francisca, «Autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre», en Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ (Dir.), *Costas y urbanismo*, LA LEY, Madrid, 2013.
- «Concesiones y autorizaciones de dominio público marítimo-terrestre», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, Bosch, Barcelona, 2015.
- VILLANUEVA TURNES, Alejandro, «A propósito de la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015», en *Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. 7,1*, 2016.
- VILLAR PALASI, José Luis y VILLAR EZCURRA, José Luis, *Principios de Derecho Administrativo*, II, 2ª ed., Universidad Complutense de Madrid (UCM), 1987.
- VIVAS PUIG, Federico, «La Ley de Costas y los invernaderos en el litoral del Poniente almeriense» en *Revista de Estudios Geográficos Paralelo 37º, 19*, Ed. Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2007.
- WENK, Edward JR., «Creating the Stratton Commission- A reprise» en *The Stratton Roundtable Looking Back, Looking Forward Lessons from the 1969 Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969)*, National Oceanic and Atmospheric Administration in partnership with the Center for the Study of Marine Policy and the Ocean Governance Study Group, June 1998.
- ZAERA GARCÍA, Ana, «Algunas consideraciones en torno a las construcciones en el *litus maris*», *Glossae. European Journal of Legal History* 14, 2017.

ZAMBONINO PULITO, María, «La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 271-272.

- «La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas (Ley y nuevo Reglamento General de Costas)*, Bosch, 2015.

- «El nuevo marco de los Puertos deportivos: el régimen de las concesiones», en *Revista andaluza de administración pública*, 77, 2010.

- «Las marinas en la reforma de la Ley de Costas», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.), *Costas y urbanismo, el Litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013.

- *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Valencia, Universidad de Cádiz, 1997.

ZAMORA ROSELLÓ, M^a Remedios, «La protección y uso sostenible del litoral español a la vista de las previsiones comunitarias» en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

ZAMORANO WISNES, José, «La determinación del dominio público marítimo terrestre: Cambios en el régimen jurídico de los deslindes», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 95, mayo-agosto 2016, Sevilla.

- «La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía», en NÚÑEZ LOZANO, M^a Carmen (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

- *La ordenación del litoral una propuesta de gestión integrada*, Editorial La Ley, Madrid, 2013.

ZORIO BLANCO, Valeriano, «Dominio público marítimo y marítimo-terrestre», en *Revista de Obras Públicas*, octubre de 1989.

ANEXO DE JURISPRUDENCIA EMPLEADA

Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 7 de enero de 2004, asunto C-201/02
Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de marzo de 2010, Caso Depalle contra Francia (Application no. 34044/02).
STC 100/2016, de 25 de mayo
STC 149/1991, de 4 de julio
STC 162/2012, de 20 de septiembre
STC 166/1998, de 15 de julio
STC 198/1991, de 17 de octubre
STC 227/1988, de 29 de noviembre
STC 233/2015, de 5 de noviembre
STC 240/2006, de 20 de julio
STC 28/2016, de 18 de febrero
STC 296/1994, de 10 noviembre
STC 31/2010, de 28 de junio
STC 34/2014, de 27 de febrero
STC 38/2002, de 14 de febrero
STC 46/2007, de 1 de marzo.
STC 57/2016, de 17 de marzo
STC 6/2016, de 21 de enero
STC 61/1997, de 20 de abril
STC 61/1997, de 20 de marzo
STC 63/2003, de 27 de marzo
STC 77/1984, de 7 de julio
ATS de 21 de noviembre de 2014, nº de Recurso 20650/2014
ATS de 29 de marzo de 2019, Recurso: 7842/2018
STS de 1 de julio de 2002, Rec. 6389/1994,
STS de 10 de diciembre de 2009, Rec. 634/2008
STS de 10 de febrero de 2017, Rec. 7/2015,
STS de 10 de junio de 1996, Sala Primera, de lo Civil, Rec. 3423/1992
STS de 10 de junio de 2011, Rec. 540/2009
STS de 10 de mayo de 2012, Recurso nº. 842/2008
STS de 11 de julio de 2001, Rec. 6046/1994

STS de 11 de julio de 2018, rec. Cas. 953/2017
STS de 12 de abril de 2012, Rec. nº 6459/2009
STS de 12 de diciembre de 2013, Rec. nº 375/2011
STS de 12 de diciembre de 2017, Sala de lo Social, Rec 668/2016
STS de 12 de julio de 2006, Rec. 3729/1999
STS de 12 de mayo de 1996, Ar. 4359
STS de 12 de noviembre de 1998, Ar. 9462
STS de 12 de septiembre de 2014, Rec. 3544/2012
STS de 14 de febrero de 2011, Rec. 225/2006
STS de 14 de octubre de 1996, Rec. 151/1991
STS de 15 de abril de 2015, Rec. Casación 2258/2013
STS de 15 de julio de 2002 (Rec. 5561/1996)
STS de 15 de octubre de 2003, Rec. 11642/1998
STS de 16 de mayo de 2012 RC 5446/2009
STS de 16 de mayo de 2014, Rec. 4518/2011
STS de 16 de octubre de 2008, Rec. 970/2008
STS de 17 de enero de 2020, Rec. 3665/2017
STS de 17 de marzo de 2004, Rec. 1146/2001
STS de 17 de noviembre de 2003, Rec. 984/1999
STS de 17 de octubre de 2006, Sala de lo Penal, Rec. 193/2006
STS de 18 de diciembre de 2003, Rec. 673/2000
STS de 18 de febrero de 2016, Rec. 3411/2014
STS de 18 de marzo de 2002 (Rec. 8653/1995)
STS de 18 de noviembre de 2002, Rec. nº 396/1997
STS de 18 de noviembre de 2003, Rec. 8111/1999
STS de 19 de diciembre de 2016, Rec. 3795/2015
STS de 19 de octubre de 2009, Rec. 446/2007
STS de 19-10-2009, Rec. 446/2007
STS de 20 de enero de 1999, Ar.1080,
STS de 20 de enero de 2014, Rec. 2623/2009,
STS de 20 de noviembre de 2009, Rec. 5687/2005
STS de 20 de noviembre de 2012, Rec. 8466/2012
STS de 20 de noviembre de 2017, Rec. 2984/2016
STS de 20/12/2012, Rec. 2266/2011
STS de 21 de diciembre de 2001, Rec. nº 8018/1999
STS de 21 de enero de 2019, Rec. 1053/2017
STS de 21 de febrero de 2006, Rec.62/2003
STS de 21 de julio de 2011, Rec. 6303/2007
STS de 21 de marzo de 2012, Rec. 2200/2008
STS de 22 de diciembre de 2005, Rec. 77/2001
STS de 22 de enero de 1974, Id Cendoj: 28079110011974100226
STS de 22 de enero de 2015, Rec. 564/2013
STS de 22 de febrero de 2019, Rec. 3011/2017
STS de 22 de julio de 2003, Sala de lo Civil, Rec. 3954/1997
STS de 22 de Junio de 2011, Recurso 3815/2007
STS de 22 de marzo de 2012, Rec. 4362/2009
STS de 22 de septiembre de 2009, Rec. 311/2007
STS de 23 de junio de 2011, Rec. 3563/2007
STS de 23 de junio de 2015, Rec. 3762/2013

STS de 24 de diciembre de 2001, Rec. 4380/1995
STS de 24 de marzo de 2010, Rec. 7464/2004
STS de 24 de octubre de 2001, Rec. 3061/1997
STS de 25 de marzo de 2011 (Rec. 1244/2007),
STS de 25 de marzo de 2015, Rec. 1647/2013
STS de 25 de mayo de 2010, Sala de lo Civil, Rec. 904/1999
STS de 26 de abril de 1972, Rec, nº 300114/1971
STS de 26 de noviembre de 2008, Rec. 5875/2004
STS de 27 de abril de 2005, Rec. 4011/2002
STS de 27 de junio de 2014, Rec.1273/2012,
STS de 27 de mayo de 2008, Rec. 748/2005
STS de 27 de octubre de 2003, Rec: 686/1999
STS de 27 de septiembre de 2012, Rec. 5847/2010
STS de 28 de abril de 2004, Recurso 6994/2001
STS de 28 de enero de 2004, Rec. 6222/2000
STS de 28 de febrero de 2011, Rec. 1040/2007
STS de 28 de octubre de 1981, Sala Cuarta, (Ar. 4703)
STS de 28 de septiembre de 2005, Rec. de casación 5129/2002
STS de 29 de diciembre de 2016, Rec. 2773/2016
STS de 29 de diciembre de 2016, Rec. 3385/2015
STS de 29 de diciembre de 2016, Rec. 3385/2015
STS de 29 de mayo de 1997, Rec. 5298/1992
STS de 29 de noviembre de 2006, Rec. 5554/2002
STS de 29 de octubre de 2003, Rec. 1773/1995
STS de 3 de julio de 1013, Rec. Casac. 2511/2011
STS de 3 de mayo de 1995, Rec. 305/1992
STS de 30 de enero de 1996, Rec. 5762/1991
STS de 30 de enero de 2013, Rec. 6753/2009
STS de 30 de junio de 2006, Rec 2318/2003
STS de 30 de noviembre de 2010, Rec. Casación 798/2009
STS de 31 de enero de 2012, Rec. 1205/2009
STS de 31 de junio de 2017, Rec. 819/2015
STS de 31 de octubre 2012, Rec. 5924/2009
STS de 31 de octubre de 2012, Sec. 5ª, Rec. 5924/2009,
STS de 4 de octubre de 2012, Rec. 6473/2010
STS de 5 de abril de 1999, Recurso: 7541/1994
STS de 5 de noviembre de 2010, Rec. 2117/2006
STS de 5 de noviembre de 2010, Rec. 2117/2006
STS de 6 de julio de 1989 (Ar. 5690)
STS de 6 de mayo de 2010, Rec. 2842/2006
STS de 7 de abril de 2001, Ar. 5757
STS de 7 de julio de 2015, Rec. 3038/2013
STS de 7 de mayo de 2013, Rec. 4366/2011
STS de 8 de abril de 2003, Rec. 8789/1997
STS de 8 de Julio de 2002, Rec. 5003/1996
STS de 8 de marzo de 2013, Rec. 7139/2010.
STS de 8 de mayo de 2001, Rec. 1214/1996,
STS de 8 de septiembre de 2016, Rec. 947/2014,
STS de 9 de diciembre de 2015, Rec. 1737/2014

STS de 9 de octubre de 2002, Rec. 8334/1996
STS de 9 Junio de 2004, Rec. 875/2002
STS de de 21 de junio de 2011, Rec. 2824/2007
STS, de 26 junio 2007 (RJ 2007\6579)
STS, sala de lo Civil, de 20 de enero de 1993, Rec. 2349/1990
SAN de 20-01-2012, recurso nº 593/2010
SAN de 1 de diciembre de 2004, Rec. 715/1995
SAN de 1-04-2011, recurso nº 68/2009
SAN de 11 de abril de 2007, Rec. 293/2005
SAN de 11 de julio de 2014, Recurso: 723/2008
SAN de 11 mayo 2005, Rec. 753/2002
SAN de 11-11-2011, Recurso nº 105/2008
SAN de 12-11-2010, Recurso nº 786/2008
SAN de 14 de marzo de 2003, Rec. 618/1999,
SAN de 14 de marzo de 2017
SAN de 14-04-2011, Recurso nº 750/2008
SAN de 15 Abr. 2008, Rec. 77/2005
SAN de 15 de abril de 2008, Rec. 77/2005
SAN de 15 de noviembre de 2018, Rec. 33/2016
SAN de 15 de octubre de 2019, Rec. 527/2017
SAN de 15-09-2011, recurso nº 742/2008
SAN de 16 octubre 2003, RJCA 2004\242
SAN de 17 de marzo de 2004, Recurso 914/2000
SAN de 17 de marzo de 2015, Rec. Nº 300/2008
SAN de 17 de septiembre de 2009, Rec. Nº 542/2007
SAN de 17-09-2009, recurso nº 147/2008
SAN de 17-11-2011, recurso nº 755/2008
SAN de 18-04-2011, recurso nº 108/2008
SAN de 19 de abril de 2016, Rec.336/2014
SAN de 19 de junio de 2015, Rec. 115/2013
SAN de 19 de noviembre de 2008, Rec. 53/2006
SAN de 19 de noviembre de 2008, Rec. 53/2006
SAN de 2 de julio de 2003, Rec. 768/2000
SAN de 2 de noviembre de 2001, Rec. 2782/1994
SAN de 20 de marzo de 1998, Rec. Nº 1931/1994
SAN de 21 de febrero de 2014, Rec. 112/2012
SAN de 21 de octubre de 2010, Recurso 197/2008
SAN de 2-12-2010, recurso nº 757/2008
SAN de 22 de mayo de 1998, recurso 1369/1995
SAN de 22 de octubre de 2009, Rec.312/2008
SAN de 23 marzo 2006 (JUR 2006\117878)
SAN de 24-06-2011, recurso nº 433/2009
SAN de 24-09-2010, recurso nº 748/2008
SAN de 25 de septiembre de 2019, Rec.442/2017
SAN de 26 de diciembre de 2007
SAN de 26 de febrero de 1999, Rec. 870/1996
SAN de 26 Sep. 2017, Rec. 207/2014
SAN de 28 de enero de 2009, Rec.347/2006
SAN de 28 de mayo de 1999, Rec. 2666/2000

SAN de 29 de noviembre de 2002, Rec. Nº 515/2000
SAN de 29-04-2011, recurso nº 749/2008
SAN de 29-07-2009, Recurso nº 634/2008
SAN de 3 de marzo de 2004, Rec. 1045/2000
SAN de 3-02-2011, Recurso nº 754/2008
SAN de 4 de noviembre de 2010, Rec. 278/2009
SAN de 5 de febrero de 2014, Rec. Nº 116/2012
SAN de 6 de abril de 2005, Rec. 1937/2001
SAN de 6 de julio de 2005, Recurso 1720/2001
SAN de 7 de febrero de 2003, Rec. 45/2000
SAN de 8 de junio de 2005, Recurso nº 695/2002
SAN de 8 de marzo de 2012, Rec. 138/2010
SAN de 8 de octubre de 2008, Rec. 200/2007
SAN de 9 de julio de 2019, Rec. 297/2017
STJ Canarias de 4 de marzo de 2015, Rec. 64/2014, LA LEY 116390/2015
STSJ Canarias, Sala de Las palmas de 11 de febrero de 2019, Rec. 12/2014
STSJ de Murcia de 21 de mayo de 2005, Rec. 122/2005
STSJ de Murcia, de 25 de abril de 2011, Recurso 1714/2003
STSJA de 12 de julio de 2010, Granada, Rec. 396/2005
STSJA de 1 de junio de 2015, Rec. 452/2010
STSJA de 27 de julio de 2017, Rec. 217/2013
STSJA, de 16 de octubre de 2015, Málaga, Rec. 211/2012
STSJGAL de 1 de diciembre de 2016, Rec. apelación 4458/2016
STSJA Valencia nº 765/2010, Rec. 1356/2008
SAP de Almería, de 2 de noviembre de 2005, Recurso: 90/1999
AJCA nº 2 de Almería de 21 de febrero de 2006
SJCA nº 1 de Almería de 5 de septiembre de 2008