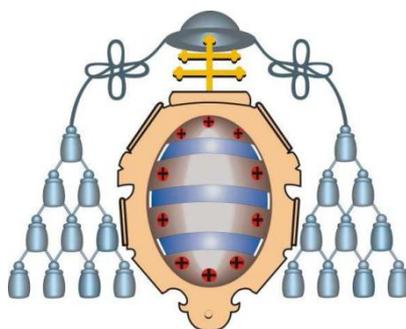


UNIVERSIDAD DE OVIEDO

FACULTAD DE DERECHO



**DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE. ¿UN
PROBLEMA HISTÓRICAMENTE IRRESOLUBLE?**

**Trabajo Fin de Máster presentado por Bruno Rodríguez
González**

Dirigido por el Dr. Don Leopoldo Tolivar Alas

MÁSTER EN ABOGACIA

Curso 2014 - 2015

INDICE

CAPITULO I	5
1. Tratamiento jurídico del dominio público marítimo en el pasado.	5
1.1 Antecedentes históricos.....	5
1.2 Ley de Aguas de 1866.....	6
1.3 Leyes de Puertos de 1880 y 1928.....	8
1.4 Ley de Costas de 1969.	9
2. Marco normativo actual.	11
2.1 La CE 1978 y la Ley de Costas de 1988. Contexto social y político.	11
2.2 Modificaciones de la ley de Costas.....	15
2.3 Especial referencia reforma ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas.	17
3. Incidencia del derecho europeo en materia de costas. El informe <i>Auken</i>	20
El informe <i>Auken</i>	21
 CAPITULO II	 25
1. Análisis de la Ley de Costas en relación a la nueva reforma.....	25
1.1 La tensión competencial sobre el dominio público marítimo-terrestre.....	25
1.1.1 Introducción.....	25
1.1.2 Análisis de la STC 149/1991	26
1.1.3 Relaciones interadministrativas.....	30
1.2 La recuperación de las propiedades privadas situadas dentro del dominio público marítimo terrestre. Función social del derecho de propiedad.	31
1.3 Concepto y significado del dominio público marítimo terrestre. Especial mención a los casos de exclusión previstos con la nueva reforma.....	35
Especial mención a los casos de exclusión del previstos con la nueva reforma.	40
1.4 Protección del dominio público marítimo-terrestre.	42

Los derechos adquiridos por los particulares con anterioridad a la ley de 1988. El problema irresoluble del deslinde del dominio público marítimo terrestre.	44
Limitaciones sobre los terrenos colindantes con la ribera del mar.	51
1.5 Utilización del dominio público marítimo-terrestre. Referencia al régimen de ocupación y uso de las playas con la nueva reforma. Referencia al régimen jurídico de concesiones y autorizaciones.....	53
Régimen de ocupación y uso de las playas.	54
Régimen normativo concesiones y autorizaciones.....	55
CONCLUSIONES	56
BIBLIOGRAFIA	58
LEYES UTILIZADAS	61
SENTENCIAS CITADAS	62

RESUMEN: España tiene aproximadamente 10.100 kilómetros de bienes de dominio público marítimo-terrestre, un valioso patrimonio natural y al mismo tiempo escaso por la gran cantidad de presiones que soporta.

A lo largo de nuestra historia el tratamiento jurídico que han recibido nuestras costas ha ido variando, desde unos inicios en los que estaban prácticamente desprotegidas y no recibían la atención necesaria por nuestro legislador, al cambio vivido en la etapa constitucional, con la aprobación de una ley de costas especialmente ambiciosa que debido su gran complejidad técnica, jurídica y a los problemas sociales que generó su aplicación, ha quedado más en un brindis al sol que en la verdadera realidad. Con nueva ley 2/2013 que reforma la LC, parece que se pretende dar un paso atrás en la protección de nuestro litoral y sacrificarlo en pos de la especulación urbanística y de los intereses privados.

Palabras clave: ley de costas, dominio público marítimo-terrestre, litoral, reforma ley de costas, ley 2/2013, ley 22/1988.

CAPITULO I

1. Tratamiento jurídico del dominio público marítimo en el pasado.

1.1 Antecedentes históricos.

Históricamente el dominio público marítimo terrestre no tenía la importancia que tiene en la actualidad, es por ello que los ordenamientos jurídicos pasados mostraron poco interés por la regulación de las costas pues no manifestaban una tensión entre la titularidad pública y la privada.

El estudio histórico del demanio litoral debemos comenzar en el Derecho Romano, matriz donde hunden sus raíces los ordenamientos jurídicos occidentales. Pues bien, en un primer momento no existía una calificación general válida -o no discutida- para encuadrar a las costas del mar y sus orillas, por algunos, eran consideradas, como *res publicae*¹, es decir, cosas públicas, cosas que estaban excluidas del comercio mientras estuvieran afectadas a un uso público. Pero mientras Celso las consideraba propiedad del Estado (o municipio), Neracio entendía su carácter público en el sentido de *res nullius*, esto es, bienes que no tienen dueño o que no son susceptibles de propiedad.

Sin embargo, la calificación más aceptada y seguida doctrinalmente, fue la de considerar a las costas como *res communis omnium*², es decir, cosas de todos, aquellas en las que, en principio, está en su naturaleza el uso público o común pero que admiten la posibilidad de apropiación por particulares y quedan abiertas al aprovechamiento de los hombres ya fuera por el mero hecho de tener acceso a ellas (derecho del ribereño), por heredad o por tener licencia.

Conforme a esta situación se daba lugar a una utilización de las costas anárquica, pero al mismo tiempo, su uso por el hombre era infrecuente y no suponía una amenaza apropiativa de las mismas, pues por aquel entonces no tenían el valor económico y social que tienen en nuestros tiempos.

Sin embargo, esta consideración empezó a cambiar en el momento en el que el mar y sus riberas empezaron despertar un mayor interés, sobre todo económico, para el

¹ [Aquilino Galo, Celso (D. 43, 8, 3) y Neracio (D. 41, 1, 14)]

² [Marciano (D. 1, 8, 2)] *Las costas son incluidas, junto con el mar mismo, el aire y el agua corriente, en esta nueva categoría de cosas, que solo se menciona en este fragmento.*

hombre; la proliferación de la pesca, la aparición del comercio marítimo, y más recientemente, los usos turísticos y las explotaciones de hidrocarburos, hizo insostenible mantener la consideración de *res communis ómnium* por los riesgos de privatización que comportaba, y llevo al legislador decimonónico, por razones de seguridad y soberanía, a incluir el mar territorial dentro del dominio público estatal.

1.2 Ley de Aguas de 1866.

En España, puede decirse, que la planificación del litoral, nunca estuvo dentro de las prioridades de la Administración. Esto era entendible, pues en los principios del siglo XIX las usurpaciones privadas del litoral eran muy limitadas, y no se veía amenazado, eso es lo que no justificaba la creación de un cuerpo normativo específico que regulara intensamente este espacio.

La primera gran ley de nuestro ordenamiento jurídico que contiene un régimen jurídico sobre el demanio público marítima es la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866. Se trataba de una ley que recogió y consolidó diversas normas intervencionistas en favor de la Administración de la Monarquía que se habían ido dictando en las décadas anteriores, quizás la más destacada sería la Real Orden de 14 de marzo de 1846.

Se presenta como una norma que utiliza un criterio unificador, pues regula conjuntamente las aguas marinas y las terrestres (o continentales), si bien, regula estas últimas con mucho más detalle. La explicación partía de la concepción de que ambas aguas formaban una unidad dentro del ciclo hidrológico que justificaba la aplicación de un común régimen jurídico.

La Ley de 1866 contenía un Título I destinado a regular las aguas del mar. En el Capítulo I se especificaba cuáles eran esas partes de dominio nacional y uso público, el texto contemplaba tres zonas diferenciadas:

- I. Las *costas o fronteras marítimas* de territorio español, con sus obras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos.
- II. El *mar litoral*, o bien la zona marítima que ciñe las costas, en toda la anchura determinada por el Derecho Internacional (remisión esta que suscito polémica) y

en la que el Estado dispone y arregla la vigilancia, el aprovechamiento así como el derecho de asilo e inmunidad conforme a las leyes y tratados internacionales.

III. Las *playas*. Conceptualizando la ley un sentido técnico de las mismas, y entendiéndolo por tales el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forman su límite interior o 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 o temporales ordinarios.

Junto a ellas, también se incluían dentro de la titularidad estatal los puertos marítimos, astilleros, varaderos y arsenales de la marina de guerra, las islas, las accesiones y aterramientos que se unen a las playas y el terreno ganado al mar por obras públicas.³

Así mismo la ley preveía un primigenio sistema de protección de las costas a través del establecimiento de unas zonas de servidumbre de salvamento⁴ y de vigilancia litoral⁵ en las heredades contiguas al mar.

Por último, el Capítulo II contenía una amplia previsión sobre los usos y aprovechamientos de las aguas del mar y sus playas, la mayoría son derechos de uso de carácter público que no están sujetos a ningún tipo de permiso, lo cual, contrasta con las regulaciones contemporáneas donde son más limitados y restringidos, requiriendo en la inmensa mayoría de casos la autorización correspondiente. Por ejemplo, la norma preveía el derecho a navegar dentro del mar litoral, a realizar operaciones de carga y descarga de mercancías, el derecho a pescar desde la playa era público sujeto únicamente a normas de policía del ramo, y en el litoral era exclusivo de los mercantes, uso de las playas para bañarse, pasear, enjuagar ropas y redes, bañar el ganado, recoger arena, piedras, conchas etc.

³ Artículos 2 a 7.

⁴ Art. 9 “*La servidumbre de salvamento comprende una zona de 20 metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la playa; y de ella se hará un uso público en los casos de naufragio para salvar y depositar los restos, efectos y cargamentos de los buques naufragados. También los barcos pescadores podrán varar en esta zona (...).*”

Así mismo señala el tercer párrafo que “*Por los daños causados a las heredades en las ocasiones de salvamento, habrá lugar a indemnización (...).*”

⁵ Art. 10 “*Consiste la servidumbre de vigilancia litoral en dejar expedita una vía, que no excederá de 6 metros de anchura (...). Las heredades que no hubiesen estado hasta aquí sometidas a la servidumbre de vigilancia, obtendrán la correspondiente indemnización por este gravamen.*”

Los últimos artículos del capítulo regulan la construcción de obras en el dominio marítimo, como apunte debemos señalar que la ley de 1866 también es pionera aquí al introducir el sistema de autorizaciones, permisos y concesiones para realizar las obras en las zonas costeras y playas, que serían otorgados por el Gobernador de la capital marítima oída previamente la Autoridad de Marina competente.

1.3 Leyes de Puertos de 1880 y 1928.

La siguiente etapa histórica en la legislación del dominio público marítimo de nuestro derecho se sitúa trece años después, con la nueva Ley de Aguas de 13 de junio de 1879. Aquí el legislador español se hace consciente de la necesidad de regular de forma separada las aguas terrestres y del mar, no solo por la distinta naturaleza de unas y otras, sino, sobre todo, por la heterogeneidad de usos y aprovechamientos que tienen, por eso la norma del 1879 abandona ese régimen jurídico de regulación uniforme de las aguas, y regula únicamente los recursos hidráulicos continentales (o terrestres), pasando a depender las aguas marinas de la Ley de Puertos de 7 de mayo 1880. La regulación de las aguas, tanto en una como en otra norma, era básicamente una reproducción de la Ley de 1866.

Como principal novedad que presenta la Ley de Puertos de 1880 es que abandona el criterio de configuración del dominio público marítimo de la Ley de 1866 (costas, mar litoral y playas) y ahora nos habla únicamente de dos términos, por un lado el *mar litoral*, y por otro, la *zona marítima terrestre*, que define como el 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 en los temporales donde no lo sean. Así mismo la Ley anula la servidumbre de salvamento y de vigilancia que preveía la ley de 1866.

No hemos de olvidarnos que en esta época se aprueba nuestro actual Código Civil de 1889, que también contiene referencias sobre el dominio público marítimo terrestre, en concreto, el artículo 339 apartado primero, dentro del capítulo que lleva por título “De los bienes según las personas a que pertenecen”, nos dice que; “*son bienes de dominio público: Los destinados al uso público (...), las riberas, playas, radas y otros análogos*”.

Siguiendo el orden cronológico, ya metidos en el siglo XX, la siguiente ley española reguladora de las costas, es la Ley de Puertos, aprobada por Real Decreto-Ley de 19 de enero de 1928, que deroga a la anterior de 1880, y que no difiere especialmente de su predecesora ni se opone a ella, especialmente en lo que se refiere a la configuración del dominio público marítimo, pero que sí reforma, como hace constar su Exposición, los preceptos relativos a concesiones a particulares para ejecutar y explotar obras en los puertos y, en general, en la zona marítimo terrestre, con el objeto de facilitar y abreviar sus tramitaciones.

Otras leyes posteriores regularon algún aspecto concreto del dominio público marítimo terrestre, como por ejemplo, la Ley sobre aguas jurisdiccionales a efectos de pesca de 8 de abril de 1967 y el Decreto Ministerio de Hacienda 3281/1968, de 26 de diciembre (BOE 20-01-69) modifica la Ordenanza 33, y extiende a 12 millas la jurisdicción a efectos fiscales.

1.4 Ley de Costas de 1969.

No es hasta 1969 cuando se aprueba la primera Ley de Costas como tal, es la primera norma que regula de manera independiente el dominio público marítimo, hasta entonces, como decíamos, este dependía de las leyes de puertos (1880 y 1926) cuya regulación se centraba más en el espacio portuario y la navegación de embarcaciones, que en el espacio costero no portuario.

Su aprobación se produce en un contexto económico y social muy distinto a los tiempos pasados. La apuesta durante el régimen franquista por la potenciación del turismo hizo recurrir al paisaje litoral como recurso directo para obtener rendimientos del mismo sin importar su abuso y deterioro. El respeto a la propiedad privada prevalecía expresamente sobre la preservación de los ecosistemas o la estabilidad de la línea de la costa. Todas las actuaciones estaban supeditadas a la idea de que el crecimiento turístico e inmobiliario significaba el desarrollo de la economía española, a costa eso sí, del deterioro y privatización de nuestro litoral.

Se trataba de una ley poco extensa, contaba con veintiún artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final única. Su finalidad lejos de proteger el medio litoral

español era recopilar de forma armónica y uniforme la abundante legislación en materia de dominio público marítimo terrestre dada hasta la fecha.

Respecto a la configuración de la ley, hay que destacar en primer lugar que la norma enumeraba como bienes pertenecientes al dominio público marítimo: el mar territorial, la zona marítimo terrestre (que mantenía la delimitación dada en las normas pasadas) y las playas (haciéndolas depender de la vegetación que tuvieran).

Así mismo la ley permitía la presencia de titularidades privadas dentro de esos bienes públicos, al señalar el art. 1 que éstos *se clasifican como de dominio público «sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos»*

La ley también determinaba que los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras serían propiedad de quienes las hubieran llevado a cabo (art. 5.3). Numerosos enclaves costeros españoles en superficie ganada al mar pasaron a ser de propiedad privada y, por tanto, ajenos a la regulación de la ley de costas de 1969.

El reglamento que desarrolla la ley de costas de 1969 no se aprueba hasta 1980, once años después. Lo cual provoca que algunas disposiciones legales sean inaplicables durante todo ese tiempo.

2. Marco normativo actual.

2.1 La CE 1978 y la Ley de Costas de 1988. Contexto social y político.

Este contexto cambia a raíz de la Constitución Española de 1978. Con la inclusión en su texto de los espacios marítimos terrestres como zona de dominio público, queda de manifiesto un cambio en la política litoral de este país. Esas directrices centradas en el desarrollo económico y turístico de las costas sin importar su irremediable y progresivo deterioro, van a ser sustituidas por una política más proteccionista del litoral, y sobre todo con el propósito de limitar las propiedades privadas en este espacio. Dice el artículo 132.2 “*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 [exclusiva] y la plataforma continental*”. Con independencia del análisis de los términos con que se expresa la letra del texto constitucional, lo que conviene destacar es que ese conjunto de bienes enunciados por la CE forman parte del demanio público por su naturaleza, a diferencia de los que configuren las leyes, que serán públicos por determinación legal. La principal característica de los primeros es que cualquier otro texto legal futuro deberá mantenerlos dentro del dominio público, y, por tanto, su protección debe inspirar cualquier norma legal. Sobre este tema resulta interesante citar la STC 227/1988⁶, que en su fundamento jurídico 14 dice:

“El significado de la institución jurídica del dominio público refuerza esta interpretación. En efecto, **la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino 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*. (...)”

⁶ Idéntica línea argumental sigue nuestro Tribunal Supremo en la STS de 29 de junio de 2011 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 1186/2008) La descripción de los expresados bienes demaniales significa que su pertenencia al dominio público no se produce como consecuencia de su inclusión en el acto administrativo de deslinde, sino por disposición de la Constitución o la Ley.

Dentro de esta amplia categoría de los bienes demaniales es preciso distinguir entre los singularmente afectados a un servicio público o a la producción de bienes o servicios determinados en régimen de titularidad pública y aquellos otros que, en cuanto géneros, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias. En los primeros, la afectación se halla íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material. En cambio, a **la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio**, es decir, en la determinación del llamado **dominio público natural**, **subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la "riqueza del país", en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución)**. Por ello, en el supuesto de la afectación en régimen demanial de un bien singular a un servicio público stricto sensu, resulta claro que la titularidad del bien es accesoria a la de la competencia para la gestión del servicio, salvo prescripción expresa en contrario, a lo que no se opone el art. 132.2 de la Constitución. En tales casos tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden ejercer las potestades que les confieren la Constitución (art. 128.2) y los Estatutos de Autonomía, cuando ello implique una afectación de bienes al dominio público, y de acuerdo con las leyes que regulen el régimen jurídico de este último (art. 132.1 de la Constitución). Por el contrario, 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. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de Aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen.

Pero es que, además, las normas constitucionales relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que inciden directamente sobre el régimen jurídico de la titularidad de los bienes conducen a la misma conclusión. Si la técnica jurídica del dominio público supone ante todo la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado, es obvio que la inclusión en el mismo de

categorías enteras de bienes, definidas por sus elementos naturales, 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”.

El principal problema que tiene que solucionar la Administración de entonces, será el de cómo recuperar, para el dominio público, todos esos derechos adquiridos por los particulares a raíz de las leyes anteriores, y en especial de la ley de 1969, que por su naturaleza, deberían ser considerados, sin excepción, como integrantes del dominio público marítimo terrestre.

De tal mandato, se vendría a ocupar la Ley 22/1988, de Costas (en adelante, LC). Así mismo, la ley también se ocupó de desarrollar los principios establecidos en el artículo 45 de la Constitución y recogió los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, en la Carta Europea del Litoral de 1981 de la Comunidad Europea.

Dos objetivos básicos persiguen el citado texto legal:

- la defensa de la integridad del medio litoral, mediante la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y el aprovechamiento racional de sus recursos.
- la garantía de su uso y disfrute público, con excepciones justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración.

Tras diez años, desde la entrada en vigor de la CE de 1978, se aprueba la Ley de Costas de 1988. Se puede decir que lo hace en un contexto social muy determinado, si a mediados de siglo XX prevalecía el crecimiento económico y turístico, ahora lo que se pretende es la protección del litoral sobre cualquier cosa. No solo a nivel español, sino que en el seno de la comunidad internacional los compromisos por la protección del ecosistema y su desarrollo sostenible eran cada vez más numerosos, baste citar entre ellos la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro (1992) y el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (1987).

Tras la victoria en las elecciones generales de 1986 del Partido Socialista por mayoría absoluta, se da comienzo a la redacción del nuevo texto legal de las costas, que ya había

comenzado a elaborar durante su primera etapa de gobierno y que será en esta segunda donde finalmente cuaje.

La LC partía como un texto revolucionario, con unas normas garantistas del ecosistema litoral, la inclusión de una servidumbre de protección de mayor alcance que las vistas hasta entonces, nuevas zonas incluidas dentro del dominio público, pero principalmente y por encima de todo, la verdadera revolución se centra en que la nueva ley de costas excluye expresamente la posibilidad de que haya propiedades privadas en el dominio público marítimo terrestre (Disposición Transitoria 1ª), incluso aunque esta se encuentre inscrita en el registro de la propiedad y sus propietarios cuenten con escrituras legales o los hubieren adquirido conforme a derecho.

La ley para recuperar todas esas propiedades para el dominio público, opta por la fórmula, menos agresiva de las posibles, bien podría haber hecho una interpretación radical de la CE y no reconocer ningún dominio privado en la costa, o bien podría haberse optado por una expropiación a cambio de una compensación económica, pero, la Administración, decidió convertir a los titulares de esas propiedades, en titulares de un derecho de ocupación del dominio litoral, en régimen de concesión administrativa.

Semejante “revolución” creo indudables repercusiones en el colectivo español, no solo para los titulares de propiedades privadas en esos enclaves públicos, sino principalmente a los Ayuntamientos costeros, quienes con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, sabedores de sus normas proteccionistas, reelaboraron precipitadamente sus planeamientos de ordenación urbana, clasificando en urbano, o en urbanizable, el suelo que hasta entonces no lo era, con la finalidad de que esa servidumbre de protección de 100 metros que ordenaba la ley, se quedase reducida a los 20 metros originales para suelos urbanos, pues conforme a lo contenido en la Disposición Transitoria 3ª, se respetarían los usos y construcciones preexistentes.

Esta tensión competencial que generó la nueva ley, provocó que las Comunidades Autónomas entendieran invadidas sus competencias por el texto de la misma, lo que dio lugar al caldo de cultivo suficiente para que se formulara recurso de inconstitucionalidad contra la ley, que fue resuelto por la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de julio, y en la que más adelante ahondaremos.

Baste decir en este momento que el TC declaró la constitucionalidad de prácticamente la totalidad de la Ley de Costas, salvo determinados preceptos⁷.

Al igual que la ley, el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley que se aprobó por RD 1471/1989, también fue discutido sobre su constitucionalidad y por STC 198/1991 se resolvieron varios conflictos de competencias planteados frente al mismo. Por ello, el Reglamento tuvo que ser modificado por RD 1112/1992, de 18 de septiembre.

2.2 Modificaciones de la ley de Costas.

Desde la aprobación de la ley hasta el día de hoy, han pasado ya más de 25 años, y a pesar de las opiniones encontradas sobre el texto protege nuestro litoral -desde los que la consideran excesiva, hasta los que dicen de ella ser poco ambiciosa- lo cierto es que ningún gobierno ha redactado un nuevo texto.

Esto no quiere decir que la ley se haya mantenido inmutable a lo largo de estos años, sino que ha ido sufriendo modificaciones puntuales en determinados aspectos, mediante la incorporación en otras leyes de asuntos que competen directamente al demanio costero. Lo más habitual ha sido emplear leyes de *Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado* para ello, cuyo objetivo no debería ser ocultar este tipo de reformas legales, y que, precisamente por ese motivo, fueron derogadas en 2004.

De entre todas las modificaciones, hacemos mención a continuación a alguna de las más señaladas:

⁷ La STC 149/1991 declaró la inconstitucionalidad del art. 26.1 [y, en consecuencia, las disposiciones transitorias 4ª.2 c) y 7ª.1, así como la disposición final 1ª, en cuanto atribuyen a la Administración del Estado el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección]; el art. 33.4, inciso final; el art. 34 [y, en consecuencia, los arts. 47.3; 34; 52.1; 53.1; y 57.2; y las disposiciones transitorias 3ª.4 y final 1ª, en cuanto hacen referencia a las normas aludidas en el citado art. 34); del art. 35.2 las palabras “ de oportunidad u otras”; el art. 110 b) en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección; el art. 110 h) con cuanto lo referido de los vertidos de tierra al mar; el art. 110 l) en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de Tratados internacionales por las Comunidades Autónomas; el art. 111.1 d), en cuanto incluye el inciso – sobre acuicultura- y del art. 118 y disposición adicional 5ª.2, las palabras “en todo caso”.

- En octubre de 2002, se presenta junto con los *Presupuestos Generales del Estado*, una ley que en uno de sus artículos propone la modificación de la LC, suavizando la prohibición de construir en los primeros 20 metros de la servidumbre de protección. Permitía construir siempre y cuando la fachada costera fuera urbanísticamente homogénea. Tras recibir numerosas críticas, con la entrada del gobierno socialista en marzo de 2004 se derogó, al tiempo que se hizo desaparecer esa ley de Acompañamiento.
- En 31 de diciembre de ese mismo año y en la misma Ley de *Acompañamiento*, se limitó el plazo para tramitar y notificar los expedientes de deslinde a un máximo de 24 meses, aumentando, ya de por sí, la complejidad del procedimiento.
- Con la aprobación de la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas 13/2003, se introdujo la posibilidad de que las empresas que realizasen una obra pública, sufraguen la ejecución de la misma, obteniendo como contraprestación la explotación económica de los resultados. El problema que supone esto para nuestro litoral, es que la explotación de los servicios de temporada (normalmente bajo título de *autorización administrativa* en dominio público, y excepcionalmente como *concesiones*) recaerían bajo la competencia exclusiva de la empresa que hubiera financiado la regeneración de la playa. Se pueden producir así agravios entre playas cuya regeneración sería muy rentable (por su alta ocupación) y otras donde las empresas no querrían invertir.
- En 2009, con la redacción de la Ley General de Navegación Marítima (norma que en nada debería entrar en el dominio litoral, pero que sí lo hace) propone una suavización de la ley de 1988. En este punto se permitía a los titulares de viviendas en régimen de concesión en el dominio público marítimo terrestre, el poder transmitir la concesión, sin recuperar, eso sí, la propiedad de la misma.
- Ya en 2013, con el gobierno del Partido Popular, toma cuerpo, y finalmente se aprueba el 29 de mayo de ese año, la ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas, que propone una modificación parcial, pero intensa de la LC.

Junto con ello, hemos de señalar que, en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación territorial y litoral, algunas CCAA han redactado normas que condicionan la puesta en marcha de determinados aspectos de la LC. Claro está que una ley de ámbito

autonómico no puede suplantar a otra estatal, pero sí puede perturbar su aplicación y generar conflictos competenciales, aunque sea complementaria a la norma general, si ofrece una diferente interpretación del territorio. Esto ha ocurrido de modo particularmente claro en Galicia, donde la Ley de Vivienda de diciembre de 2008 permitió proteger cientos de viviendas situadas en primera línea de costa

2.3 Especial referencia a la reforma de la LC por la ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas.

En el BOE nº 129 de 30 de mayo de 2013 (entrando en vigor al día siguiente) se publicó, la tan de actualidad, Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas.

La reforma viene marcada por la polémica, tanto en su tramitación como en su contenido normativo, y ha levantado una fuerte oleada de críticas y un gran revuelo en los sectores ecologistas e incluso científicos, que critican no solo sus imprecisiones técnicas y la mercantilización y desprotección del medio ambiente que, a su juicio, la misma permite, sino que, además, no se tuviese en cuenta la comparecencia de la comunidad científica para dar su opinión en su elaboración.

Sin embargo, según el gobierno, la ley tiene un carácter continuista con la política litoral que se venía siguiendo desde la CE de 1978. Su pilar maestro es la alta protección del ecosistema litoral, que es un medio sensible y vulnerable, pero compatibilizándolo con una actividad o uso respetuoso del mismo, pues el desarrollo sostenible se alimenta de la relación recíproca entre la actividad económica y la calidad ambiental.

Así mismo se pretende proporcionar seguridad jurídica, frente a las disposiciones del régimen anterior, cuya aplicación, en ocasiones se demoraban en el tiempo, cuando no se tornaban en inaplicables, y que solían presentar una litigiosidad crónica. Establece un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo. Al mismo tiempo se garantiza el mantenimiento de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, a través de reglas claras que puedan ser aplicadas.

Los objetivos fundamentales de la reforma son:

1. Reforzar la protección del medio ambiente litoral.
2. Incrementar la seguridad jurídica entre ciudadanos y empresas.
3. Conciliar la protección de litoral con las actividades económicas respetuosas con el medio ambiente.
4. Beneficiar con la reforma a los ciudadanos cuyas viviendas se encuentran en el litoral español.

La ley se estructura en dos grandes bloques. El primero contiene una modificación⁸ parcial y profunda de la LC, y el segundo contiene un nuevo régimen jurídico de las concesiones en el litoral otorgadas al amparo de la legislación anterior.

Hemos de señalar que, como era de esperar ante una ley tan controvertida, el TC ha admitido varios recursos de inconstitucionalidad, promovidos por los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista y gobiernos autonómicos, caso del Andalucía, Principado de Asturias y Canarias, contra varios de los artículos de la ley⁹.

Por último, junto con la nueva ley, ha entrado en vigor el Real Decreto 876/2014 de 10 Octubre por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Algunas de sus disposiciones las analizaremos más adelante, pero baste mencionar aquí una de las más sonadas y controvertidas, la diferenciación entre dos tipos de playas, las urbanas, en las que se prevé que las dimensiones máximas permitidas para negocios en los que se venda comida y bebida (chiringuitos) en las playas, serán de 200 metros cuadrados (150

⁸ Los artículos modificados de la Ley de Costas son los siguientes: 2 a); 3; 4.3; 6.1 y 6.3 (nuevo); 11.2 (nuevo); 12, aps. 2 y 4, suprimiéndose su ap. 6; 13.2; nuevo art. 13 bis; nuevo art. 13 ter; 23.3 (nuevo); 25.1 c), 25.2 y nuevo ap. 4 de este art. 25; 33.6(nuevo); 38.1; 44.2.2.º párrafo (nuevo); 44.6.2.º (nuevo); 49.1 y nuevo ap. 4; 52.4; 55.1; 64.1 y nuevo ap. 2; 65.1 y nuevo ap. 2; 66.2 y 3; 70.2; 72.1, nuevo párrafo 2.º; 76, letra m) (nuevo); 78.1, letras j), k), l) y m) (nuevas); 78.3; 84; se introduce un nuevo Capítulo II bis (Contribuciones especiales), con un nuevo art. 87 bis; 90; 91; 92; 93; 94.2; 95.1; 97.1 y 2; 99; 106; 119.1 y nuevo ap. 2; disposición transitoria 1.ª, aps. 2 y 3 y nuevo ap. 5; disposición transitoria 4.ª.2, letras a), b) y c) y nuevo ap. 3 e introduce nuevas disposiciones transitorias 10.ª, 11 y 12.ª en la misma.

⁹ *Recurso de inconstitucionalidad n.º 4906-2013, contra el artículo primero, apartados 2, 11, 12, 18 y 38, y la disposición transitoria primera de la Ley.*

Recurso de inconstitucionalidad n.º 5009-2013, contra el artículo 1, apartados 2, 8, 12, 16, 38 y 40, las disposiciones adicionales 4.ª, 7.ª, 8.ª y 9.ª, la disposición transitoria primera, la disposición final segunda y el anexo de la Ley.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 5012-2013, contra el artículo 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41; el artículo 2; las disposiciones adicionales 2ª, 4ª.1, 5ª, 6ª, 7ª y 9ª; disposición transitoria 1ª y el anexo de la Ley.

Recurso de inconstitucionalidad n.º 5020-2013, contra el artículo primero, apartados ocho, subapartado 3; treinta y nueve, subapartado 5; cuarenta, subapartado 3; y cuarenta y uno de la Ley.

de edificación cerrada y el resto de terraza con cerramientos) y además se pueden añadir otros 70 metros de instalación “abierta y desmontable”, más una zona de aseo de no más de 30 metros¹⁰. En total, 300 metros que contrastan con los 150 que permitía la anterior ley.

Las separaciones mínimas entre negocio y negocio se fijan en 150 metros —en la antigua norma eran de 200 metros— pero se pueden acortar a 75 metros si se trata de “actividades no similares”.

Y las playas naturales en las que los negocios no pueden tener más de 70 metros cuadrados y todos sus elementos deben ser “desmontables”. La distancia mínima de separación es de 300 metros¹¹.

¹⁰ Artículo 69 del RD 876/2014 de 10 Octubre que aprueba el Reglamento General de Costas.

¹¹ Artículo 68 del mismo.

3. Incidencia del derecho europeo en materia de costas. El informe *Auken*.

Junto con la normativa en materia del demanio público marítimo aprobada por el legislador español a lo largo tiempo, también en el ámbito comunitario se fueron desarrollando diversas iniciativas relacionadas con el mar y la costa, su conservación y gestión sostenible. Cabe destacar las siguientes:

a) La **Directiva Marco del Agua 2000/60/CE**, de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Su objetivo es promover la gestión global e integradora de todas las aguas, estableciendo un marco de protección adecuado para garantizar su protección y conservación, y una mejora del medio acuático en su conjunto, tanto de las aguas superficiales continentales, como las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

b) La **Directiva Marco sobre estrategia marina 2008/56/CE**, de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino y que establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020. Para ello cada estado debe elaborar una estrategia marina para cada región o subregión marina.

En España, la transposición de la Directiva marco sobre la estrategia marina se ha llevado a cabo a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. La ley es fiel al texto europeo e incluye, además, otros aspectos de protección del medio marino previamente no desarrollados en la legislación española, como la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y la regulación de los vertidos en el mar.

c) Directivas sobre protección de la biodiversidad:

- **Directiva 92/43/CEE** del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres
- **Directiva 2009/147/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

d) El programa de gestión integrada de zonas costeras.

Desde 1996, la Comisión Europea ha estado trabajando para identificar y promover medidas destinadas a detener y remediar el deterioro de los recursos medioambientales, socio-económicos y culturales de las zonas costeras.

Entre 1996 y 1999 la Comisión desarrolló un **Programa Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC)**.

Los principales objetivos de la gestión integrada son:

- Coordinar las diferentes políticas que influyen sobre las regiones costeras de la Unión.
- Planificar y Gestionar los recursos y espacios costeros.
- Proteger los ecosistemas naturales, incrementar el bienestar social y económico de las regiones costeras y desarrollar su potencial.

e) La política marítima integrada.

En el año 2006 la Comisión de la Unión Europea presentó el Libro Verde *“Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares”*. Este documento se sometió a un periodo de consultas de un año, durante el cual todas las administraciones españolas relacionadas con el mar participaron de manera activa en la elaboración de nuevas propuestas y sugerencias para el texto definitivo.

Finalmente, el 10 de octubre de 2007, se publicó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social, y al Comité de las regiones sobre una Política Marina integrada para la UE (COM 2007/574).

El informe Auken.

Todas esas medidas rigurosas de aplicación de la ley, sobre todo, las relativas a la transformación de propietarios en concesionarios, y las demoliciones de concesiones extinguidas sin derecho a indemnización, plantearon serios problemas legales, que trataban de resolver la justicia ordinaria sin los medios ni instrumentos adecuados. Por

lo que la mayoría de veces, las actuaciones de costas acaban resolviéndose en los tribunales, en dilatados procesos que en los las partes agotaban todas las vías de recurso posible.

Esa enorme tensión social surgida al calor de la LC, así como los agravios comparativos entre propietarios, ya que, podía darse el caso de que fueran derribadas unas viviendas situadas a más distancia de la costa, que otras que son respetadas por estar establecidas en suelo urbano, lo que provocó la constitución de organizaciones sociales encargadas de dar asistencia letrada a los propietarios afectados, entre ellas está la Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas¹², que en febrero de 2008, presentó una queja ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo por «defectos técnicos de la ley», titulada *Informe sobre aplicación abusiva, retroactiva y arbitraria de la ley de costas*, y que a su juicio, desembocaban en una aplicación retroactiva y abusiva de la ley de costas.

Esa queja fue admitida y los estudios elaborados a raíz de ella culminaron en la presentación del llamado *informe Auken*¹³, para el que se tuvo en cuenta —entre otros documentos— esta queja de la Plataforma de Afectados¹⁴.

El informe del Parlamento Europeo se hizo público el 26 de marzo de 2009, con el título *Impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario*. Se trata de un informe especialmente crítico con la aplicación de la LC en España, dentro de su contenido destaca que considera «*que la mencionada Ley de Costas afecta de manera desproporcionada a los propietarios particulares de bienes, cuyos derechos deberían verse plenamente respetados, y, al mismo tiempo, no tiene un impacto suficiente en los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales, y que estaban mejor situados para saber que su actuación era sin duda*

¹² La Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas nació en enero de 2008 por colectivos de toda España, especialmente de las comunidades valenciana y canaria. Su objeto es buscar soluciones nuevas para los afectados a vista de la extrema dificultad de sacar adelante los casos en la Administración y los tribunales.

¹³ El *informe Auken* o *de Auken* conocido así por su redactora, Margrete Auken, diputada danesa del Grupo Los Verdes/Alianza Libre Europea. La versión en español del texto completo del informe se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.europarl.europa.eu>

¹⁴ El autor de la queja, el abogado José Ortega, fue invitado a participar en la sesión de la Comisión de Peticiones de 20.01.10.

contraria a las disposiciones de la ley en cuestión»¹⁵. Así mismo, acusa directamente a todas las administraciones –central, autonómicas y locales– y las califica como «responsables de haber puesto en marcha un modelo de desarrollo insostenible, que ha tenido gravísimas consecuencias, por supuesto medioambientales y, además, sociales y económicas»¹⁶.

El contenido del texto señala también con especial ahínco la aplicación arbitraria de la ley, la impunidad de las actuaciones de la administración y la ausencia de respeto a los derechos de los propietarios, especialmente en lo que respecta a la falta de una legítima indemnización económica por la pérdida de su propiedad. Así mismo plantea una treintena de peticiones y/o exigencias a la administración española, entre otras, por ejemplo *«pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente, encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad»¹⁷*, por entenderlo contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario.

Opina, igualmente, *«que las personas que hayan adquirido de buena fe una propiedad en España y se hayan encontrado con que ha sido declarada ilegal deben tener derecho a obtener una indemnización adecuada a través de los órganos jurisdiccionales españoles»¹⁸*, y, en suma, anima directamente a una modificación de la ley de costas, al 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 aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero»*, haciendo hincapié *«en que dicha protección no debe concederse a proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente»¹⁹*.

Si bien es cierto que la obligatoriedad del informe es relativa, dado que se plantea en términos de *petición*, y, al no formar parte de ninguna Directiva europea. No obstante, sí que representa una llamada de atención que deberá ser tenida en cuenta, y que si parece

¹⁵ Informe Auken, considerando Q.

¹⁶ Informe Auken, considerando S.

¹⁷ Informe Auken, petición 4.

¹⁸ Informe Auken, petición 16.

¹⁹ Informe Auken, petición 22.

recoger el guante tendido, la actual Ley de reforma, pues, sin entrar de momento en su contenido, ya en su Preámbulo señala 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...» Estos derechos deben ser contemplados por la Ley de Costas, ignorarlos es tanto como desconocer la realidad preexistente que la propia ley debe regular”*.

CAPITULO II

1. Análisis de la Ley de Costas en relación a la nueva reforma

1.1 La tensión competencial sobre el dominio público marítimo-terrestre.

1.1.1 Introducción

Como señalábamos, la aprobación de la ley de 1988 dio lugar a una fuerte tensión competencial, si bien es cierto que la conservación de la integridad y correcto uso público y paisajístico de nuestro litoral son títulos legitimadores de la intervención estatal, en ello también se ven inmiscuidas otras funciones públicas que se interrelacionan entre sí, como es el caso de la ordenación del territorio y el urbanismo, títulos competenciales que están atribuidos por la CE a las Comunidades Autónomas. Además, a esto hay que añadir las competencias que pueden ostentar los municipios, puesto en su término tienen constituido tradicionalmente un espacio importante para desarrollar sus intereses, y en definitiva para un correcto ejercicio de su autonomía local (LBRL). Esta situación conlleva a la difícil articulación de una concurrencia de títulos que comporta contradicciones entre una visión que debería ser global o integral y actuaciones en muchas ocasiones localistas o sectoriales.

La impugnación de la constitucionalidad de la ley hizo pronunciarse a nuestro TC sobre esta materia en las Sentencias 149/1991 y 198/1991, de 4 de julio y 17 de octubre, respectivamente.

Nuestro Alto Tribunal ya se había pronunciado con anterioridad sobre el significado y operatividad del artículo 132 de la CE. La doctrina del TC en este punto ya era manifestada en las Sentencias 77/1984, 227/1988 y 103/1989 y pivotaba sobre dos presupuestos:

- El primero que la condición de dominio público no puede ser usada en nuestra CE ni en los EEAA como delimitadora de competencias, sino que se trata de un concepto que sirve para calificar determinadas categorías de bienes, pero no para

aislar una porción de territorio de su entorno ni sustraerlo de las competencias que sobre espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad.

- Por otro lado que la incorporación de un bien al dominio público supone una técnica cuyo objeto es excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, y no una forma para la apropiación por parte de los entes públicos.

1.1.2 Análisis de la STC 149/1991

Las SSTC 141/1991 y 198/1991 siguieron esta doctrina, pero aplicándolas y ajustándola al caso específico del dominio público marítimo terrestre, eso sí, con algunos matices que justifican la incidencia del título demanial sobre la competencia autonómica de ordenación del territorio. De gran interés resulta reproducir las conclusiones a las que llega el Alto Tribunal en el fundamento jurídico primero en torno a la invasión de competencias exclusivas de las CCAA, sobre ordenación del territorio, e incluso la autonomía municipal, por la ley de costas:

“A) (...) **todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del laboral**, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo 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.

B) **Sobre el concepto mismo de ordenación del territorio son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina.** La STC 77/1984 (FJ 2.º) se limita a afirmar que «**tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial**», a lo que agrega la STC 56/1986 (que en concreto se refiere a la competencia sobre urbanismo, pero en términos perfectamente aplicables a la de ordenación territorial) **que esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede**

impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas (FJ 3.º).

La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud.

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 planteara siempre problemas de organización, pero no originara 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 –la autonómica-, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que este haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.

Es inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias, para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse.

C) La naturaleza y las características de la zona marítimo-terrestre no se reducen al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. (...) 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 solo 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.

D) 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

Son dos los títulos competenciales 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. 43 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.

El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el art 149.1.23. Como se sabe, la competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. **Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la C.E. y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.”**²⁰

²⁰ Transcripción íntegra de algunas de las partes del Fundamento Jurídico I de la STC 149/1991.

Todas estas consideraciones permitieron al TC salvaguardar la constitucionalidad de la mayor parte del texto del 1988, y respaldar así la novedosa normativa costera.

En la actualidad, es notorio que esa tensión competencial entre administraciones sigue existiendo, prueba de ello es que la nueva ley 2/2013 hace referencia al respeto por su texto del reparto competencial establecido en la Constitución e interpretado en sus sentencias por el TC, concretamente en la STC 149/1991. Justificado la aprobación de la norma en los títulos competenciales ya referidos del 149.1.1º y 149.1.23º de CE.

1.1.3 Relaciones interadministrativas.

No obstante esta confrontación de competencias ha ido dando paso a nuevas técnicas de colaboración y coordinación entre administraciones, sobre todo en lo que se refiere a la ordenación del territorio litoral, en un haz de aunar en común los intereses de los distintos entes y alcanzar el fin que se pretende, siendo el más importante, el desarrollo sostenible de las costas. En este sentido nuestra ley de costas y su reglamento, prevé diversos de estos instrumentos. Su capítulo IV está dedicado a regular estas relaciones interadministrativas, y el artículo 116 establece el mandato genérico: *“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”*. Estas pautas en algunos casos se concretan por el reglamento, por ejemplo el art. 209 con ocasión de regular el deber de información recíproca entre administraciones, o bien se materializan en convenios de colaboración celebrados entre la Administración Central y las Autonómicas, para la gestión y protección del litoral. (Por ejemplo, el Convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Principado de Asturias de 24 de junio de 2004).

Al mismo tiempo el art. 117 contempla la necesidad, dada la vinculación existente entre costas y planeamiento urbanístico, de que la Administración Estatal participe en su elaboración a través de la emisión de un informe preceptivo y vinculante.

Por último, también se recoge la posibilidad de participación autonómica y local en los casos de las normas estatales para la especial protección de las costas, como así dispone el art. 22.2 LC.

1.2 La recuperación de las propiedades privadas situadas dentro del dominio público marítimo terrestre. Función social del derecho de propiedad.

Como apuntábamos con anterioridad, la LC se ocupó del mandato constitucional de recuperar para la Administración las propiedades privadas que se encontraban dentro del dominio público marítimo terrestre.

Es cierto, que la configuración de las riberas como cosas públicas, es una constante histórica en nuestro Derecho, conservando semejante carácter a lo largo del tiempo, mediante técnicas jurídicas diversas, principalmente su sustracción del tráfico jurídico privado. Pero también es cierto que ya desde el texto de las Partidas, se reconoce las titularidades privadas en las costas, al establecer que *“si en la ribera del mar hallare casa o cualquier otro edificio que sea de alguno, no lo debe derribar ni usar de él sin el consentimiento del que lo hizo”* (título 28 de la Partida 3ª). Especial interés tiene también la Ley IV, que después de definir lo que se entiende por ribera del mar, admite que en tal ribera se puede hacer casa o cabaña, con tal de que no se embargue el uso comunal. Estas dos consideraciones de nuestra más antigua historia legislativa, son una pequeña muestra de esa idea comúnmente aceptada que era la posibilidad de que existieran propiedades privadas en las riberas. Esa idea ha sido mantenida incluso en un momento histórico más reciente, pues ya con la Ley de Costas de 1969, también reconoce los derechos privados legalmente adquiridos en nuestro litoral (artículo 1).

La ley de 1988 rompe con esta práctica y de acuerdo con lo dispuesto en nuestro texto constitucional, hace que los titulares de propiedades adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, y que, tras practicarse el deslinde, estuvieran encuadradas dentro del dominio público, pasen a ser titulares de un derecho de ocupación temporal del mismo, perdiendo su propiedad y, sin derecho a indemnización pecuniaria. El legislador podía haber optado por una solución compensatoria de carácter económico, pero era consciente de los altos precios de mercado de estas titularidades y del desembolso que para el Estado supondría. Por eso, optó, en su Disposición Transitoria 1ª, por una compensación en forma de concesión administrativa de uso del dominio público (treinta años, prorrogables treinta más), transcurrida la cual, los inmuebles deberían ser derribados. Semejante operación legislativa fue aceptada por nuestro Alto tribunal como una fórmula expropiatoria, en la STC 149/1991:

“La norma acepta, como ya hemos dicho, la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre, descartando así, implícitamente, la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia, según la cual esas titularidades no podían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuesen sin limitación temporal (...).

Esa naturaleza dominical del derecho declarado por sentencia judicial (...) obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy singular forma de expropiación. La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada, de tal expropiación, no puede ser puesta en cuestión...”.

Semejante medida solo tiene cabida desde la consideración del carácter estatutario y función social del derecho de propiedad, recogido en el artículo 33.2 de la CE, e interpretado por nuestro Constitucional en la STC 37/1987, de 26 de marzo. Según nuestro Alto Tribunal, el derecho a la propiedad presenta dos vertientes: por un lado la dimensión *institucional* que deriva de la función social que cada categoría de bienes objeto de la propiedad está llamada a cumplir. La función social de los bienes se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario. Y por otro la dimensión *individual*, que supone que el derecho de propiedad es un derecho subjetivo “debilitado” por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico cuando el interés social la utilidad pública legitima su expropiación forzosa.

Como es de imaginar, una medida de este tipo generó de inmediato una fuerte reacción por parte de los afectados, pues la declaración del constitucional suponía un giro de radical en la política de costas. Se reconocía abiertamente la existencia de enclaves privados en la zona marítimo-terrestre y se habilitaba al legislador a ejercitar la potestad expropiatoria por la función social de la propiedad reconocida a la zona costera. Ese mecanismo jurídico tan peculiar, recogido en la Ley, se reconduce a la figura del justiprecio: el otorgamiento a favor del propietario expropiado de una concesión era el precio de la expropiación. Precio que, considerado en abstracto, fue considerado equivalente del derecho del que se privaba a los propietarios, sin perjuicio de reconocerse la posibilidad de cuestionarlo, por insuficiente, ante la jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, la aplicación de esta cláusula acabaría siendo tan compleja que, transcurridos veinticinco años de la puesta en marcha de la ley, la mayor parte de los expedientes está en manos de los tribunales de justicia y los derribos son excepcionales.

De hecho, con la ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la LC, bajo una fórmula encubierta de privatización de las costas, contempla la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, en su artículo segundo²¹, que podrán ser ampliadas hasta un máximo de setenta y cinco años, dejando sin resolver aspectos relevantes como el del nuevo régimen que instaura y el de los criterios que han de seguirse para determinar la duración de la prórroga en función de los usos, pues su concreción, se remite al Reglamento.

La pérdida de una propiedad adquirida legalmente antes de la entrada en vigor de la ley ha sido interpretada como una aplicación retroactiva de la norma, lo que ha generado numerosos conflictos, sin embargo desde otras perspectivas se mantiene que, la Ley no se aplica de forma retroactiva, lo que ocurre es que, el deslinde de los terrenos como

²¹ Artículo segundo. Prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior

- 1.** *Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo. La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión. Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos.*
- 2.** *El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la presente Ley, y en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida. El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.*
- 3.** *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.*
- 4.** *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. 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 acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma. 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.*
- 5.** *Las concesiones así prorrogadas se registrarán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.*

demanio marítimo-terrestre, de titularidad pública, prevalece incluso sobre las inscripciones registrales que pudieran existir a favor de los particulares, lo cual implica que las fincas que antes eran de propiedad privada puedan resultar declaradas, en todo o en parte, de dominio público, transformando sus derechos de propiedad sobre las mismas en un derechos de utilización y aprovechamiento (concesión), dando lugar a la aplicación del régimen transitorio previsto en la Ley de Costas.

Pero, desde el punto de vista de los particulares, además de significar una desposesión, representa, además, un peligro físico por la amenaza que supone para la integridad de sus viviendas.

1.3 Concepto y significado del dominio público marítimo terrestre. Especial mención a los casos de exclusión previstos con la nueva reforma.

Una de las principales críticas que ha recibido la LC era que fallaba en lo más esencial, la relación entre su título y su contenido. Por sorprendente que parezca, la ley no da un concepto de costa, ni atiende a esa inter-fase entre tierra y mar. Tampoco es una ley del litoral, pues este espacio es configurado y desarrollado por otras normas como los convenios internacionales (Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, en vigor desde 1994), y por la legislación nacional específica (leyes sobre Mar Territorial, sobre la Zona Económica Exclusiva y sobre la Plataforma Continental), además tampoco contiene una regulación sobre el espacio litoral, más allá de una recomendación urbanista en la zona de influencia litoral.

La LC es en realidad una ley de bienes de dominio público. Añade, a los bienes configurados por el 132.2 de la CE como demaniales, otros tantos, definiéndolos con tecnicidad y detalle, y sobre todo limitando sus usos y títulos de ocupación que pudiera recaer sobre ellos. Regula de forma muy específica, por tanto, espacios muy concretos de las costas, pero no regula toda la costa. De hecho, el caso de los puertos de interés general, aun ocupando una posición costera, cuentan con su regulación propia, dentro del dominio público portuario.

La ley, en primer lugar, considera bienes de dominio público marítimo-terrestre, los enunciados en el artículo 132.2 de la CE, a los cuales, haciendo efectivo el imperativo contenido en la STC de 4 de julio de 1991, el legislador debe establecer *“los criterios que permiten identificar los bienes que integran ese demanio natural”*. Estos son:

- **La ribera del mar y de las rías.** Entre las que incluye, por un lado la **zona marítimo-terrestre** que define 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 (...) o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial.* El aspecto más destacado, y a la vez controvertido, que introduce la reforma en este caso, es la remisión reglamentaria que establece para la determinación de esta zona. Esta remisión, desde el punto de vista de la técnica legislativa, constituye una mejora, pues ya el Reglamento de 1989, contemplaba determinados criterios para la determinación de la

zona marítimo-terrestre y de la playa, sin contar entonces con esa expresa habilitación legal. No obstante, en su vertiente sustantiva, merece algunas reservas y cautelas, ya que si en la actualidad los criterios establecidos en el artículo 4 del Reglamento no van más allá de una indicación genérica (“...se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga”); a partir de ahora, al contar con el respaldo de la remisión legal expresa, el actual Reglamento podrá entrar en mayores detalles, materializándose de ese modo una verdadera deslegalización de la definición del dominio público.

- **Las playas** definidas como “zonas de depósito de materiales (...) como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas”. Debemos observar que el concepto legal de playa no tiene que ver en absoluto ni con el que convencional y tradicionalmente se tiene, ni con el de la legislación anterior (art. 1.1 de la Ley 28/1969, de 26 de abril), que definía las playas 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*”, ni con el concepto etimológico que comúnmente conocemos.

Aquí es importante el cambio normativo en lo que se refiere a las dunas. Frente a la amplia formulación del art. 3.1.b de la antigua redacción de la LC, que incluía en el dominio público toda clase de dunas, tengan o no vegetación²², en la nueva redacción dada al precepto se añade un condicionamiento (“... *hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*”). Es cierto, que un condicionamiento similar ya venía recogido en el RC de 1989, en su art. 4.d), pero, precisamente porque el inciso no figuraba en la ley sino en el reglamento, la interpretación de la salvedad establecida en la norma reglamentaria debía hacerse, hasta ahora, partiendo de la premisa de que el precepto legal, con carácter general, incluía las dunas en el dominio público.

²² En comunión con el criterio jurisprudencial del supremo que incluía las dunas y cordones dunares dentro del concepto legal de playa (para garantizar la estabilidad y defensa de la costa). SSTS de 10 de mayo de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 6457/2009), de 10 de febrero de 2009 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 7868/2004), de 16 de diciembre de 2009 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 3967/2005), entre otras.

Por lo demás, la modificación introducida no se limita solamente a elevar el rango normativo de ese inciso que figuraba en el Reglamento, sino que amplía su ámbito. Así, en el precepto reglamentario el requisito de que las dunas resulten necesarias *“para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”* sólo se establece con relación a una clase o modalidad de dunas -las fijadas por la vegetación; en cambio, en el nuevo precepto legal la exigencia se establece respecto de toda clase de dunas. Con ello se está restringiendo la noción y el ámbito material del dominio público marítimo, dando lugar así, sin razón alguna, a un concepto jurídico indeterminado cuya integración dependerá de las circunstancias del caso.

En esta línea, hemos de hacer referencia a la STS, sala 3ª, de lo contencioso - administrativo, de 15 de abril de 2004 (Recurso de casación 7272/2001)²³, que se refiere a la zona marítimo terrestre recordando que la Ley, en lo que hace a la línea interior (esto es, tierra adentro) establece dos criterios: *“(uno: el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos; otro: el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial), ninguno de los cuales es subsidiario (que sí lo eran los dos que contemplaba la Ley de 1969 en su artículo 1.2), pues ha de optarse siempre por aquel que adentre más en la tierra la línea interior de ese espacio demanial. Además, mientras la Ley de 1969 tenía en cuenta las mayores olas en los temporales ordinarios (artículo citado), la Ley de 1988 tiene en cuenta las olas en los mayores temporales conocidos.”*

Respecto a las playas, la citada Sentencia dice que: *“Son zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, expresándose así, claro es, una descripción puramente enunciativa, que no impide, a los efectos de la consideración de la zona como playa, la inclusión de otros materiales distintos. Y tales depósitos de materiales sueltos pueden estar originados, a esos mismos efectos, por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales”*.

²³ En la misma línea, más reciente la STS 10 de Octubre de 2013, sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, RC núm. 3467/2009.

Otra novedad que introduce la reforma, respecto a la normativa anterior, en este apartado, es un inciso final en el apartado que permite la privatización de terrenos anejos a la ribera del mar que sean inundados de forma artificial, siempre y cuando antes de tal inundación los mismos no fueran de dominio privado.

Además la ley también se encarga de delimitar con precisión y tecnicismo, una serie de terrenos (*marismas, albuferas, marjales, esteros, escarpe y berma*)²⁴ incluidos en la zona marítima terrestre, que en la anterior legislación no eran definidos.

▪ **El mar territorial y sus aguas interiores, con su lecho y su subsuelo.**

La legislación específica a que nos remite es a la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, que es determinado por la misma como el espacio que media entre dos límites: el interior, “*determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno (art. 2)*”, y el exterior, “*determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base (art. 3)*”.

El mar territorial tiene, pues, una anchura de 12 millas náuticas (22.224 metros) pero a efectos de su medición lo determinante es fijar el límite interior, que no es siempre, o que no es casi nunca “la línea de bajamar escorada” pues el Gobierno puede fijar “las líneas de base rectas” que unen los puntos del litoral que penetran en el mar. La Ley 10/1977 mantiene las aprobadas por RD 5 de marzo de 1976, modificado por RD 5 agosto de 1977.

²⁴ *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 reflujos de las mareas o de la filtración del agua del mar.

Marjal: terreno bajo cubierto por un manto de agua que da soporte a abundante vegetación.

Las citadas líneas son las que generan, de un lado, el inicio del mar territorial (mar adentro), y, de otro, el concepto de “aguas interiores”, sobre las que las CCAA pueden tener competencias en materia de pesca (art. 148.1.11ª CE).

- **Los recursos naturales de la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental.**

La legislación específica a que nos remite es a la Ley 15/1978, de 20 de febrero, por la que se extiende la zona económica exclusiva a 200 millas náuticas desde el límite exterior del mar territorial.

Junto con los citados anteriormente, los considerados bienes demaniales por su naturaleza, la ley también configura otra serie de espacios litorales como bienes de dominio público, en su artículo 4. Ellos son los llamados bienes demaniales por imperativo legal, recordemos en este sentido la distinción que realiza sobre ambos la citada STC 227/1988.

De entre todos hemos de destacar la nueva redacción que da la ley al apartado 3º del artículo. En él, parece invertir el criterio a la hora de incorporar al dominio público los terrenos invadidos por el mar. En efecto, si la anterior redacción de la LC consideraba que pertenecen al demanio litoral *los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa*, la reforma incorpora exclusivamente al dominio público marítimo-terrestre aquellos *terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a obras o instalaciones que determinen la inundación artificial y controlada de dichos terrenos*.

Esto es, cabe afirmar que, como regla, la inundación por el mar de los terrenos sólo determinará su incorporación al dominio público marítimo-terrestre cuando dicha inundación se hubiese producido por causas naturales, pero no cuando hubiera venido motivada por obras o construcciones salvo que, en este último caso, antes de la inundación no fueran de dominio público y a salvo también los terrenos inundados que resultaren navegables (artículo 3.1.a).

Evidentemente, esta nueva previsión se opone al criterio jurisprudencial más antiguo²⁵ que, entre otros, sobre la base del artículo 6 del Reglamento de la Ley de Costas proclamó el carácter demanial de las salinas, lo que ahora se rechaza por la nueva normativa. En adelante, las salinas, las piscifactorías y otras instalaciones de acuicultura quedarán excluidas del dominio público marítimo-terrestre, por tratarse de terrenos inundados de forma controlada y artificial, siempre que -debe insistirse- antes de la inundación no tuvieran la condición de demaniales²⁶.

Recapitulando, los terrenos inundados artificialmente no pasarán a ser dominio público, salvo que antes de la inundación ya fueran bienes demaniales, con la precisión de que en cualquier caso formarán parte del dominio público cuando sean navegables.

Especial mención a los casos de exclusión previstos con la nueva reforma.

Por otra parte, es de reseñar, que la Disposición Adicional Séptima de la Ley 2/2013 excluye del dominio público marítimo terrestre, a los núcleos de población²⁷ enumerados en su anexo, con la extensión que se fija en la planimetría incorporada al mismo.

¿Qué tienen en común estos lugares? Pues que con la Constitución y la antigua LC en la mano, fueron declarados de dominio público tras un extenso expediente de deslinde, con los comprensibles problemas sociales que ello ocasionó. Ahora pasarán a estar

²⁵ STS, sala 3ª, de lo contencioso-administrativo, de 18 de noviembre de 2003 (Recurso de Casación 4547/1999) "... cuando un terreno, por cualquier causa resulta invadido o inundado por el mar se incorpora al dominio público marítimo terrestre, según lo establecido en el citado artículo 4.3 de la Ley de Costas, reiterado por el artículo 5.3 de su Reglamento y desarrollado por el artículo 43.6 de éste, aunque con anterioridad a las obras no perteneciese al dominio público marítimo-terrestre, como señala expresamente este último precepto en exacta correspondencia con la previsión legal anterior, que dispone la incorporación al dominio público marítimo terrestre de los terrenos invadidos por el mar debido a cualquier causa, lo que se corrobora con lo establecido también por los artículos 6.2 de la propia Ley de Costas y 9.2 de su Reglamento.

²⁶ Como señalábamos la línea jurisprudencial más reciente de nuestro Alto Tribunal coincide en mantener la situación jurídica que tenían los terrenos ganados o desecados al mar en virtud a la cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de la ley de costas de 1988 STS de 13 de septiembre de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 3617/2009).

²⁷ Son zonas muy distintas que van desde las casas de pescadores de El Palo (Málaga); las viviendas de Oliva (Valencia), cuyo deslinde es de octubre de 1947, a la marina de Empuriabrava (Girona), construida con canales privados artificiales en los años setenta para extranjeros.

dentro de la servidumbre de protección, por lo que los dueños, no podrán ampliar sus casas, pero si recuperar su propiedad.

Según la Ley, a través de esta exclusión legal se procura, en definitiva, otorgar una *solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular* porque los terrenos sobre los que están edificados, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre.²⁸

Mediante esta medida, el legislador responde a la voluntad de atajar de raíz los problemas que crónicamente han venido planteándose con relación a ciertos núcleos de población.

Ahora bien, aunque esta exclusión se justifica funcionalmente en que dichos terrenos *no sirven ni para la protección y para la utilización* del dominio público marítimo, parece subyacer en esta solución (así como en otras adoptadas por la ley, como la relativa al diferente régimen de uso de las playas), un escaso respeto por los valores ambientales, paisajísticos y naturales de terrenos litorales con alto grado de urbanización, y eso sí, un mayor afán especulativo y mercantilista, lo cual, ya le ha valido a nuestro país el reproche del Tribunal de Justicia, por vulnerar del Derecho Comunitario, en el binomio relacional entre urbanismo y medioambiente²⁹.

Otro ejemplo, igualmente llamativo, de sustracción del dominio público natural, por la Ley 2/2013, es el caso del deslinde de la isla de Formentera, contemplado en la Disposición Adicional Cuarta.

La ley diseña un régimen jurídico particular con carácter excepcional y sin otra justificación que la de la especial configuración geomorfológica de la isla, estableciendo lo que debe entenderse incluido en el dominio público marítimo-terrestre. Así mismo contempla el deber de la administración de iniciar la revisión de los deslindes, de forma más perentoria que la general, al fijar un plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Ley, para la práctica del nuevo deslinde de esta isla, que habrá de hacerse, con arreglo a los criterios específicos establecidos en el apartado 1. Además reitera que

²⁸ Preámbulo Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas. Apartado III.

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de marzo de 2006.

los bienes que por aplicación de la nueva Ley dejen de formar parte del dominio público han de reintegrados a los antiguos propietarios que tuviesen su título inscrito en el Registro de la Propiedad en el momento en que entró en vigor la Ley de Costas de 1988.

1.4 Protección del dominio público marítimo-terrestre.

Los bienes del demanio marítimo terrestre gozan en primer lugar de sistema de protección especial que la Constitución otorga a todos los bienes del dominio público en su artículo 132.1, y que la LC también recoge en el artículo 7, y que son las características: **inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad**³⁰. Ello determina que la titularidad exclusiva de estos bienes sea del Estado, frente a la que carecen de todo valor obstativo las detenciones privadas, por muy prolongadas en el tiempo que sean y aunque aparezcan amparadas en asientos del Registro de la Propiedad (artículos 8 y 9 de la LC).

Coherentemente con ello se reconoce a la Administración estatal el derecho y el deber de investigar esos bienes, el ejercicio de la facultad de recuperación posesoria en cualquier momento y se establece la prohibición a Jueces y Tribunales de admitir interdictos contra las resoluciones de la Administración en ejercicio de sus competencias (artículo 10 de la LC).

Especial importancia tiene en el dominio público litoral la potestad de **deslinde**³¹, que se incoará de oficio o a petición de interesados, mediante un procedimiento en el que serán oídos los propietarios colindantes, y demás personas que acrediten la condición de interesados. Asimismo, también se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento correspondiente, llevando todo ello por efecto a la declaración de la posesión y de la titularidad dominical a favor del Estado, constituyendo título suficiente para que la Administración proceda a la correspondiente inmatriculación en el Registro y a rectificar, en su caso, las situaciones registrales contradictorias.

³⁰ A cerca de la indisponibilidad de los bienes del dominio marítimo terrestre y su relación de como la aprobación del deslinde no supone una vulneración del artículo 33 de la Constitución se ha pronunciado nuestro Supremo, baste señalar por ejemplo la STS de 9 de febrero de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 3942/2009).

³¹ Sobre el objeto del acto de deslinde citamos las SSTS de 25 de mayo de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 5431/2008), de 23 de febrero de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 850/2010), de 8 de junio de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, RC 2686/2009), entre otras.

Además la nueva reforma introduce el supuesto especial de *deslinde en casos de alteración de las propiedades del demanio* (artículo 13 bis), este supuesto contempla la posibilidad de que terrenos que anteriormente eran de titularidad privada se incorporen al dominio público pasando a ser sus antiguos dueños, titulares del derecho de ocupación y aprovechamiento, mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión, así mismo, a los titulares de obras o instalaciones que como consecuencia de la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección puedan realizar determinadas mejoras de las mismas, sin variar sus condiciones.

Eso sí, como era de esperar, la Ley también alude a la posibilidad contraria, es decir, a la vuelta a manos privadas de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, esta posibilidad está prevista con carácter general, en la Disposición Adicional Quinta y, más en particular, respecto de los terrenos de las urbanizaciones marítimo terrestres en la Disposición Adicional Sexta.

También es de mencionar un supuesto especial de deslinde que está previsto en la Disposición Adicional Tercera, el *deslinde en determinados paseos marítimos*, concretamente los 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 de Costas y la reforma de la Ley 2/2013, estableciendo que la línea exterior de esos paseos “*se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar*”. Con esta disposición el legislador sale directamente al paso de la jurisprudencia³² que hasta ahora no ha reconocido a los paseos marítimos ese efecto de “desplazamiento” de la línea interior de la ribera del mar, con la incidencia que ello tiene para la medición de los seis metros de la servidumbre de tránsito.

En nuevo artículo 13 ter introduce la situación de *regresión grave*, un supuesto que ocurre en aquellos tramos del dominio público marítimo en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales. En efecto inmediato de esta situación, es que la

³² STS de 20 octubre 2008 sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, RC num. 5196/2004.

Administración no podrá otorgar ningún nuevo título de ocupación del dominio público- salvo para determinados servicios públicos-.

Los derechos adquiridos por los particulares con anterioridad a la ley de 1988. El problema irresoluble del deslinde del dominio público marítimo terrestre.

Como apuntábamos anteriormente, durante la etapa legislativa anterior, la costa española vivió una etapa de intensa urbanización, lo cual evidentemente supuso un conflicto con la entrada en vigor de la ley de 1988. Numerosas edificaciones se encontraban en zonas que conforme a la nueva norma, deberían ser consideradas de dominio público, y, sin embargo, contaban con todas los permisos y trámites administrativos requeridos (licencias de obra, cédulas de habitabilidad, inscripciones en el registro de la propiedad), para su legalidad, puesto que se amparaban en su momento por la legislación en vigor que sí lo permitía. Se trataría por tanto de *derechos adquiridos* por los particulares dentro del dominio público marítimo, fruto de la consolidación de los mismos bajo un ordenamiento jurídico anterior (habitualmente la Ley de Costas de 1969, o subsidiariamente la de Puertos de 1928), y que ahora se pretenden recuperar para el Estado garantizando, por supuesto, los principios constitucionales de justicia y seguridad jurídica.

Siguiendo la distinción realizada por Concepción Horgué Baena³³ podemos encontrarnos con varios supuestos de derechos adquiridos en nuestro litoral:

1. Titulares de terrenos dentro del dominio público marítimo terrestre con una sentencia judicial a su favor, anterior a la Ley del 1988.
2. Titulares de terrenos no ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior por estar amparados en inscripciones registrales de buena fe.
3. Titulares de terrenos no deslindados o, parcialmente deslindados, por no haberse incluido como bien demanial por la Ley de 1969.
4. Titulares de franjas de terreno dentro del dominio marítimo, por incluirse en un nuevo deslinde para adecuarlo a la ley.
5. Titulares de terrenos ganados al mar o desecados. Islotes

³³ "El deslinde de costas". Editorial. Tecnos. Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo. Madrid, 1995, pág. 263/283.

Tanto la Constitución, como la nueva ley de costas parten del principio de demanialidad de los terrenos incluidos dentro del demanio litoral, tras practicar el deslinde (de carácter dinámico, lo que supone una gran trascendencia para las propiedades que colindan con nuestra costa). El deslinde es un acto administrativo por el que se amojonan o delimitan los terrenos de dominio público, y por el cual se declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, permitiendo su ocupación. Como todo acto administrativo, el deslinde goza de una presunción de legalidad “*iuris tantum*”, que deja al afectado en una situación desigual frente a la administración, por eso, nos tenemos que preguntar ¿Qué medios de defensa tiene el particular para garantizar sus intereses frente a esta potestad de la administración?

Pues bien, la ley permite su revisión ante la jurisdicción contencioso – administrativa, siendo competente para conocer del recurso la Audiencia Nacional, con posterior recurso de casación ante el Tribunal Supremo (art. 66 LOPJ³⁴), pudiendo pedirse la nulidad de las actuaciones, en base a los artículos 62 y 63 LRJAP – PAC³⁵.

Aunque la prevalencia de los intereses públicos pudiera hacernos pensar que el acto de deslinde debería ejecutarse una vez dictado por la administración, en base a su apariencia de buen derecho, *bonus fori*, lo cierto es que si se llevara a cabo su ejecución inmediata podría dar lugar a daños (derribos, desahucios, etc.) que serían de imposible o difícil reparación para los afectados, por lo que en este punto se debe seguir la doctrina del Supremo³⁶, de que tal acto administrativo, mientras se revisa, debe suspenderse en su ejecución.

Por otro lado, el resto de cuestiones de declaración de la propiedad privada o de titularidad dominical, y en definitiva, lo relativo de derechos de naturaleza civil, en los terrenos delimitados dentro del demanio litoral, deben ser conocidos por la jurisdicción

³⁴ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

³⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

³⁶SSTS Sentencias de 28 de enero de 1994, R' Aranzadi 159, y 21 de julio de 1994, R' Aranzadi 6083, siendo ponente Yagüe Gil.

civil ordinaria. De conformidad con lo dispuesto en la LC y conforme al criterio mantenido por el Alto Tribunal³⁷.

Con el nuevo panorama legislativo, ya no caben nuevos enclaves privados en las costas, pero ¿Cómo recupera la Administración esos terrenos ocupados por manos privadas que quedan incluidos en el dominio público?

El legislador pudo optar por dos soluciones: o bien una indemnización económica o bien la conversión de los propietarios en titulares de un derecho de ocupación temporal de esos terrenos. La primera opción, probablemente la más deseada por los propietarios, hubiese sido extraordinariamente costosa para las arcas del Estado, y también de gran complejidad a la hora de tasar un justiprecio razonable. La segunda opción, que suponía un menor coste económico, y en principio, una menor dificultad llevarla a cabo, fue la elegida por la Ley de Costas (y por su Reglamento), dando su visto bueno a esta operación legislativa el Tribunal Constitucional.

Es la disposición transitoria primera de la ley la que recoge esta opción adoptada, previendo que los hasta entonces propietarios de terrenos que queden incluidos en el dominio público, deberían solicitar en el plazo de un año la conversión de su propiedad en un derecho de concesión por un periodo de treinta años (prorrogables otros treinta años en caso de contar con inscripción registral).

Esta solución era entendida como una amenaza y vulneración de la propiedad privada, ponía en una situación de desamparo a los antiguos propietarios, que no solo dejaban de serlo, sino que además veían limitada su capacidad de actuar en sus construcciones, ya que cualquier obra de mejora (incluso menor, como pintar la vivienda) debía de contar con el preceptivo permiso de la entonces Dirección General de Costas, por tratarse de obras a ejecutar en la zona marítimo terrestre o playas.

³⁷ STS de 10 de junio de 1996, declara que la Ley de Costas, estudiada por el Tribunal Constitucional, deja a los particulares la oportunidad de ejercitar las acciones civiles que consideren oportunas en defensa de sus derechos, sin que el alcance de los deslindes efectuados por la Administración corresponda conocer a la jurisdicción civil, ya que son actos de naturaleza exclusivamente

Semejante medida no fue del agrado de los afectados por el cambio legislativo, mientras que la anterior Administración que había autorizado esas titularidades, no respondía de modo alguno en este proceso. Es lógico que ante este clima, los recursos de los propietarios no se hicieran esperar, y lo que en principio parecía iba a ser un proceso rápido y ágil, acabo siendo un asunto de extraordinaria enjundia jurídica, pues la mayoría de situaciones de conversión en concesiones administrativas acabo en los tribunales, en dilatados procesos, que en el mejor de los casos han tardado diez o quince años en resolverse, y que otros tantos, aún siguen a la espera de ser resueltos por el Tribunal Supremo, una vez agotadas todas las vías de recurso.

Por poner algún ejemplo, tenemos el caso de la ocupación de la playa de El Pinet (Elche) por viviendas residenciales (de carácter estacional, para el veraneo principalmente), situadas entre un cordón de dunas y la playa, cuya construcción fue autorizada en 1948, y bajo la legislación de aquel entonces –Ley de Puertos de 1928- que consentía dicha ocupación en la medida en que ni las dunas ni la playa que quedaba fuera del influjo de las olas, eran considerados de dominio público.

Con la entrada en vigor de la actual ley de costas, la situación cambia ostensiblemente, ya que se consideran las dunas como un espacio incluido dentro del demanio marítimo terrestre, y como tales esas propiedades debían ser convertidas en un derecho de concesione sobre las mismas. Esa conversión no es automática sino que es necesario un acuerdo o sentencia judicial que así lo declare. Pues bien, la Administración central, no lo entendió así, y en 1994 por medio del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente aprobó un proyecto para que de manera urgente y prioritaria, se derribaran las casas de esas zona. El argumento de la administración para el derribo se basaba en la pretendida extinción de las concesiones, puesto que si las viviendas se empezaron a construir en el año 1948, y la ley de Costas de 1988 las convierte en concesiones por un periodo de treinta años, éstas deben entenderse caducadas.

Esto provocó la movilización inmediata de los afectados paralizando el proyecto, finalmente, el 10 de septiembre de 1996, la Audiencia Nacional resuelve que: las viviendas deben entrar, efectivamente, en el régimen de concesión, según lo dispuesto en la disposiciones transitoria primera de la ley de costas, pero el inicio de la concesión no debe ser la fecha de su construcción, sino la de la entrada en vigor de la Ley; es

decir, 1988, lo que permite la existencia de las viviendas hasta 2018, al menos mientras los temporales de levante las respeten.

Otro caso llamativo es el concerniente a las viviendas de residencia principal situadas en La Albufera de la ciudad de Alicante, en que desde finales 1958 comienzan a levantarse edificios, en terrenos ganados al mar, cercanos a un humedal, sin ningún criterio de seguridad ni ambiental, con el visto bueno de la Administración como forma de impulsar la economía local. Además las autorizaciones son concedidas amparándose en la legislación vigente que las permitía –Ley de Puertos 1928-, pero con la ley de 1988 el escenario cambia, y comienzan los conflictos entre la Administración central y los vecinos afectados, por pretender desposeer a estos de sus propiedades, con el agravante de que en este caso se trataba de residencias principales (no de veraneo), y construidas en una zona que estaba amenazada por los posibles temporales que pudieran poner el riesgo a los vecinos.

Mientras los afectados se mantenían a la espera de la resolución judicial del Supremo que no llegaba, estos no podían realizar obras de defensa o reforzamiento de estructuras y balcones sin permiso de Costas, de manera que han estado expuestos a los temporales de la mar, siendo el Ayuntamiento el garante de la seguridad de este entorno.

En la actualidad, tras la aprobación de la ley 2/2013, el nuevo deslinde de costas excluye a la urbanización de Rocafel del demanio litoral, situándola en la zona de servidumbre, pero permitiendo a sus titulares inscribir los inmuebles.

Por último, me gustaría hacer constar en este apartado mi punto de vista sobre lo expuesto hasta ahora.

Entiendo, en primer lugar, y en contra del parecer del criterio jurisprudencial, que esta disposición transitoria primera, si bien, quizás, no supone una vulneración frontal del derecho de la propiedad, sí que produce a los afectados cierto desamparo en su derecho de titularidad dominical. Me explico, comprendo que el derecho de la propiedad no puede ser obstáculo ni óbice de la petrificación del ordenamiento. Como bien señala el texto constitucional, la propiedad cumple una función social (art. 33.2 CE), este no puede entenderse como un derecho absoluto individual del titular, sino como una institución internamente limitada y configurada por la ley, de ahí que nadie pueda ser

privado de su propiedad, salvo para atender a esa función social que el derecho lleva aparejada. Pero por otro lado también dice que para privar a alguien de su propiedad es necesario compensarle mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE), y es aquí, donde considero que la fórmula aplicada por la LC como justiprecio (conversión de la propiedad por una concesión temporal), produce una merma en las garantías de los propietarios, por más que tanto la jurisprudencia constitucional (STC 149/1991), como las del Supremo - SSTS de 14 de julio de 2003 (Rec. 4665/1998), 30 de diciembre de 2003 (Rec. 4300/2000), 27 de enero de 2004 (Rec. 5825/2000), 6 de abril de 2004 (Rec. 5927/2001) y 11 de mayo de 2004 (Rec. 2477/2001) - sostengan la adecuación de la fórmula indemnizatoria.

En mi opinión existe demasiada desproporción económica entre la privación de la titularidad dominical que sufre el particular, y lo que sería su justo precio indemnizatorio, que en este caso es la conversión a un derecho de concesión temporal³⁸. Imaginémos, el caso en el cual el particular hubiera realizado gastos en su propiedad, por ejemplo la adquisición de la misma, la construcción de una residencia, etc., pues bien, con un derecho concesión temporal sobre la que era su propiedad, no va amortizar de ninguna manera lo invertido en ella, y menos, si se vacía este derecho concesional de contenido, no permitiendo su transmisibilidad *inter vivos*, y limitando en exceso el ejercicio del mismo (p.ej. supeditando las obras o reformas, incluso menores, al preceptivo de la Dirección de Costas) como hacía la LC antes de la reforma³⁹. A todo esto recordemos que estos propietarios de terrenos deslindados *a posteriori* como dominio público marítimo terrestre, son titulares de buena fe, legales, que tenían amparada su actuación por la legislación en vigor de la época, y que no se les puede hacer pagar los platos rotos por una mala gestión y planificación litoral llevada a cabo por la pasada administración.

En segundo lugar, también quiero expresar mi crítica contra el desamparo procesal que tienen los afectados ante el deslinde efectuado por la administración. No en cuanto a

³⁸ “Concesiones que en muchos casos ni siquiera se estaban otorgando”. Denuncia realizada por José Ortega ante el Parlamento Europeo Mayo de 2010.

³⁹ El art. 70.2 de la Ley, con la nueva redacción dada por el número veintidós del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, permite la transmisibilidad de las concesiones por actos *inter vivos* y *mortis causa*.

medios de defensa o revisión del acto de deslinde que como ya hemos visto cuentan con ellos, sino más bien a la complejidad y tardanza en la resolución de los mismos, que como habíamos apuntado, distan mucho de ser un procedimiento ágil y rápido. Parece del todo ilógico que un afectado tenga que esperar por una resolución judicial, diez o quince años en el mejor de los casos, para que la mayoría de las veces se reconozca la procedencia de actuación de la administración.

Por último quiero advertir un último apunte, y es qué ocurriría en caso de que el particular decidiese ejercitar una acción declarativa de dominio, en el orden civil, respecto a aquellos terrenos que han sido deslindados como demanio público, con la finalidad de obtener la declaración de que el actor es propietario de la cosa, acallando a la parte contraria que discute ese derecho o se lo arroga.

Pues bien, como precisan, las SSAP de Baleares de 4 de febrero de 2005 (Recurso de Apelación núm. 574/2004); y de Huelva de 20 de febrero de 2001 (Recurso de Apelación núm. 257/2000), “los órganos de la Jurisdicción civil son competentes para declarar quien es el propietario de los bienes incluso con posterioridad al acto del deslinde, y por ello considerar que a la luz de los datos fácticos y jurídicos aportados al proceso tales terrenos no son dominio público. En efecto, ello es así porque los Tribunales Civiles son los competentes para fiscalizar las cuestiones de fondo de los deslindes administrativos, determinando la existencia de un título de propiedad oponible frente a la declaración de demanialidad del bien, mientras que los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso- administrativo son competente únicamente para conocer de las cuestiones de forma, procedimiento o legalidad extrínseca del deslinde, como bien precisa la Sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva de 21 de junio de 1999 (Recurso de Apelación núm. 285/1998).”

Esto en la práctica supone una lucha muy poco enriquecedora para el particular, pues aunque después de un proceso que se dilata en el tiempo, obtenga una sentencia favorable que le reconozca la titularidad sobre el terreno deslindado como dominio público, el máximo premio que va a obtener será el derecho de concesión que le corresponde como justiprecio.

Limitaciones sobre los terrenos colindantes con la ribera del mar.

Los terrenos colindantes con el dominio público marítimo terrestre están sujetos al conjunto de **limitaciones y servidumbres** que contempla la LC, ello sin perjuicio de la aprobación adicional de otras normas especiales protectoras de determinadas zonas de nuestro litoral. Las servidumbres previstas en la ley son las siguientes:

1. La **servidumbre de protección**, que alcanza una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, que podrá ser ampliada hasta otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre.

Resulta destacable, y la vez polémica, la reducción de 100 a 20 metros de la servidumbre de protección con relación a terrenos incluidos en áreas o núcleos urbanos (Disposición Transitoria Tercera apartado 3). Este cambio normativo ya está generando reclamaciones en vía judicial pidiendo la reducción de la servidumbre de protección a los 20m. (STSJ AS 01079/2013⁴⁰). Además también podrá ser reducida hasta ese mínimo en las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas.

Otra novedad relevante por su carácter poco proteccionista es la posibilidad de realizar “*obras de reparación, mejora, consolidación y modernización que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie*” en las construcciones existentes tanto en la zona de dominio público como en las servidumbres de tránsito y de protección (Disposición Transitoria 4ª de la LC).

En esta zona están prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación, la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas, la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, el tendido aéreo de red eléctrica, los vertidos de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración y la publicidad por medio de carteles, vallas o medios acústicos o audiovisuales (artículo 25 LC).

Están permitidos, los cultivos y plantaciones, que no alteren el régimen de la servidumbre y, con la pertinente autorización, en los 20 metros de la zona se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo (artículo 24 LC).

⁴⁰ La STSJ AS 01079/2013 reconoce la petición de la recurrente de reducir la zona de servidumbre de protección de dominio público marítimo terrestre a los 20 m. (...) en su finca, frente a la desestimación por silencio de la Demarcación de Costas.

2. La **servidumbre de tránsito**, que se superpone a la anterior y que recae sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, que en lugares de tránsito difícil o peligroso puede ser ampliada a 20 metros. Puede ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el demanio marítimo (p.ej. paseos marítimos) pudiendo sustituirse en ese caso por otra análoga. En esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos (artículo 27 LC).

3. La **servidumbre de acceso público y gratuito al mar**, que recae sobre los predios contiguos o colindantes al dominio público, y que debe tener la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso (artículo 28 LC). Pretende garantizar el uso público del litoral, para ello los planes y demás instrumentos urbanísticos deberán establecer, salvo en espacios protegidos, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos fuera del demanio público.

4. La **zona de influencia**, cuyo límite mínimo es de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, y en la que se establecen determinadas previsiones⁴¹ destinadas a coordinar esta ordenación demanial con la territorial y urbanística

La ley también contempla la protección de los áridos de las desembocaduras de los tramos finales de los cauces, exigiendo para su extracción la correspondiente autorización (artículo 29 LC).

Finalmente, junto con esa protección de la costa consistente en la limitación de derechos dominicales, la ley también contempla una protección del litoral a través de una amplia **potestad sancionadora** para reaccionar contra conductas lesivas para el demanio o que constituyan el incumplimiento de las normas de protección establecidas.

⁴¹ Por ejemplo: reservas de suelo para aparcamiento, medidas urbanísticas para evitar las pantallas arquitectónicas, acumulación de volúmenes, etc.

Los artículos 90 y siguientes de la ley contemplan regulación más depurada del régimen infracciones y sanciones, a las que califica en leves o en graves, según la acción u omisión de que se trate. Así mismo se prevé que la sanción por la realización de esas conductas tipificadas, sea castigada con multas que varíaran la cantidad en función de la infracción cometida.

1.5 Utilización del dominio público marítimo-terrestre. Referencia al régimen de ocupación y uso de las playas con la nueva reforma. Referencia al régimen jurídico de concesiones y autorizaciones.

El régimen de usos previsto en la Ley de Costas, se ajusta al modelo general previsto para la utilización de los bienes demaniales, en general, en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

A) Conforme al artículo 31 de la LC, la utilización del dominio público marítimo terrestre, y singularmente del mar y su ribera, es libre, pública y gratuita para los **usos comunes** acordes con la naturaleza de estos bienes (bañarse, navegar pescar, etc.).

Los usos comunes son aquellos que corresponden por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos (art. 85.1 LPAP). Sin impedir ni perturbar el uso realizado por los demás. Y sin requerir ninguna clase de permiso o autorización para su desarrollo (art. 86.1 LPAP).

B) Son **usos comunes especiales** los que entrañen específicas circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, así como los que requieran ejecución de obras o instalaciones, que requieren de autorización o concesión, reserva o adscripción, sin que tales títulos permitan invocar la usucapión cualquiera que sea el tiempo transcurrido.

C) Los **usos privativos** implican por su naturaleza la ocupación excluyen de una porción de dominio público por lo que exigen de autorización o concesión

(artículos 51 a 81 LC). El otorgamiento de estos títulos es discrecional, pudiendo ser denegado por razones de oportunidad u otras de interés público debidamente motivadas y ser condicionada a la presentación de estudios o aportación de garantías económicas para la prevención de daños (artículo 35 y 36 LC). Y sin perjuicio de reservas demaniales, está absolutamente prohibido el uso privativo de las playas (artículo 31 LC).

Régimen de ocupación y uso de las playas.

Es necesario advertir en este apartado, el nuevo régimen que prevé la Ley para el uso y ocupación de las playas, no tanto por su contenido, ya que la Ley remite al Reglamento el desarrollo del régimen de ocupación y uso de las mismas, sino por las cautelas y desconfianza que levanta que la norma nos hable de un régimen distinto para los “tramos naturales” de playa y otro para los “tramos urbanos”. Sobre esta distinción, el Preámbulo 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 algo y se restrinjan las ocupaciones”.

Ambos tipos de playas habrán de delimitarse, con participación de las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En las “playas urbanas” el nivel de protección será menor, y la Ley ya contempla expresamente que *“podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que se establezcan”*⁴², lo que supone una vía abierta a la explotación mercantil de las playas, en detrimento evidentemente de su conservación medioambiental. Interesa señalar que esta regulación estatal podría dar lugar a conflictos competenciales, pues son ya varias las Comunidades Autónomas que han aprobado planes de ordenación del litoral, y algunas, como Cataluña o Andalucía, han incorporado a sus Estatutos la competencia exclusiva para el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación del uso del litoral y de las playas.

⁴² Art. 33.6 Ley 22/1988, 28 julio, de Costas.

Régimen normativo concesiones y autorizaciones.

En relación con las novedades introducidas en el régimen de concesiones y autorizaciones, uno de los aspectos que más polémica suscita, es la ampliación de los plazos de ambas⁴³, de 1 a 4 años, para el caso de las autorizaciones (artículo 52.4), y de 30 a 75 años por lo que a las concesiones se refiere (artículo 66.2). Al mismo tiempo la reforma, frente a la redacción primigenia de la ley, reconoce ahora que las concesiones son transmisibles por actos inter vivos y mortis causa (artículo 70.2). La suma de estas dos medidas prácticamente equivale a tener en propiedad un espacio público, lo que supone una privatización de la costa y el sacrificio de nuestro litoral a la especulación urbanística y a los intereses privados.

Resultan igualmente destacables las modificaciones introducidas en el régimen de los cánones y tasas detallando una serie de prescripciones para la determinación de su cuantía (artículo 84).

D) La **utilización directa** por la Administración puede realizarse mediante las figuras de la reserva y la adscripción. La reserva⁴⁴ se aplica a la Administración del Estado cuando pretenda disponer total o parcialmente de determinadas pertenencias del dominio público, exclusivamente para fines o actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación, y su explotación puede llevarse a cabo por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta legalmente admitidas (artículo 48.1 LC). La adscripción es una figura creada para permitir la cesión de bienes demaniales a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos o vías de transporte de su titularidad u para la ampliación o modificación de los existentes. Los bienes que no sean utilizados efectivamente para el cumplimiento de los fines que justificaron la adscripción revierten al Estado (artículo 50 LC).

⁴³ En línea con las determinaciones contenidas en el artículo 86.2 de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

⁴⁴ STS de 19 de octubre de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, RC núm. 446/2007) sobre el significado y alcance de la reserva en el ámbito del dominio público marítimo terrestre.

CONCLUSIONES

1. El tratamiento jurídico que se ha dado a nuestras costas a lo largo de la historia ha ido variando, desde unos primeros momentos en los que la planificación del litoral no estaba entre las prioridades de nuestro legislador, a una etapa más contemporánea en la que la regulación del dominio marítimo abarca todos los extremos imaginables.
2. En efecto, nuestro legislador no aprueba una Ley de Costas, como tal, hasta bien entrado el s. XX (1969). Hasta entonces, el régimen jurídico de nuestro DPMT venía regulado de forma conjunta con las aguas continentales (Ley de Aguas 1866) y con los puertos (Leyes de Puertos de 1880 y 1928). La característica común en todas ellas es la escasa regulación que contenían sobre nuestro litoral, si bien es cierto que en aquel entonces las amenazas sobre nuestras costas eran mínimas, lo cual no justificaba la elaboración de un texto normativo especialmente intervencionista.
3. Esta tónica cambia radicalmente a partir de la aprobación de la Constitución de 1978. El texto constitucional incluye, en su artículo 132.2, como bienes demenciales *“la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”* sustituyendo así, la política litoral que hasta entonces venía imperando en nuestro país, por una política más proteccionista y conservadora de las costas, y sobre todo limitativa de las propiedades privadas en ellas.
4. De tal mandato constitucional se vino a ocupar, la Ley de Costas 22/1988, que sigue vigente en la actualidad (si bien es cierto que con un gran número de reformas que han alterado su texto). Se presentó como una norma revolucionaria y ambiciosa que recuperaría para el dominio público las detenciones privadas que se situaban dentro del mismo, sin embargo su especial tecnicismo, la complejidad en su aplicación, y la inseguridad jurídica que generaba, la ha convertido más en un brindis al sol que en una verdadera realidad.
5. La aprobación de la Ley de Costas generó una fuerte tensión entre las CCAA y el Estado, al entender estas vulneradas sus competencias. La importante STC 149/1991 resuelve que el dominio público no es un título delimitador de competencias, sino un sistema para delimitar determinadas categorías de bienes y el fundamento de todas esas normas destinadas a garantizar, en condiciones

básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio es el art. 149.1.1 CE.

6. La recuperación para el dominio público de las propiedades privadas enclavadas en nuestras costas se llevó a cabo con un sistema de expropiación en el que tras practicarse el deslinde, los propietarios de un terreno situación dentro del DPMT pasarían a ser titulares de un derecho de ocupación temporal del mismo, perdiendo su propiedad y, sin una indemnización económica. Fórmula avalada por el TC, pero que causó una fuerte tensión social entre los afectados, y que provocó la “llamada de atención” de las instituciones europeas al Gobierno español.
7. La ley de costa delimita el DPMT en su articulado, por un lado incluye los bienes demaniales incluidos por la CE, a los que añade otra serie de bienes (artículo 4). Con la reforma de 2013, en una maniobra de privatización, se excluyen del dominio público, determinadas partes que hasta entonces eran consideradas como tal, dando pie a que se cuestione sobre su constitucionalidad.
8. Otra de las prioridades de la Ley de 1988 fue la de establecer un alto sistema de protección en nuestras amenazadas costas. Además de la protección otorgada constitucionalmente, la ley se encargó de establecer una serie de normas encaminadas a limitar las propiedades privadas colindantes con la ribera del mar –que como hemos apuntado, con la nueva reforma han sufrido alteraciones importantes-, así como un detallado catálogo de infracciones y sanciones.
9. La LC, por último, también regula los tipos de usos del DPMT, acorde con el régimen general de los bienes demaniales, previsto en la LPAP. Lo más destacable en este apartado, sin duda son las modificaciones que propone la reforma de la ley en lo relativo a la distinción entre playas urbanas y naturales y su distinto régimen de uso, ocupación y protección; y la nueva regulación que da a las concesiones y autorizaciones, equivalentes casi a tener en propiedad un espacio público del litoral.
10. En resumen, a pesar de la aparente revolución, y la apuesta decidida por una alta protección nuestras costas, lo cierto es que en España, a día de hoy, sigue sin tener una política litoral adecuada, y con los nuevos aires dados por la reforma de la ley de costas, parece que ese objetivo dista mucho de encontrarse cerca.

BIBLIOGRAFIA

- AEPLC (Asociación Europea de perjudicados por la Ley de Costas <http://perjudicadosporlaleydecostas.blogspot.com.es/>)
- Auken (2009): *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)).*
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES>
- Bermejo Vera, J. (2009). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Civitas. 7ª Ed. Madrid.
- Berberoff, D., *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*. Artículo publicado en el: *Boletín Urbanismo*. 1 de julio de 2013.
- Blasco Díaz, J.L., *La distribución competencial en materia de costas REAF*, núm. 10, abril 2010, p. 245-285
- Calvo Rojas, E. *La reforma de la Ley de Costas*. "Revista de Jurisprudencia", número 1, el 5 de septiembre de 2013.
- Conde y Conde, M. *El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular*. RAP, núm. 73, 1974. Págs. 431- 432.
- Ecologistas en Acción. *La reforma de la Ley de Costas: una privatización encubierta*. (2012).
<http://www.ecologistasenaccion.es/article23703.html>
 - o *Id. Nueva Ley de Costas: una normativa acientífica, ideológica y arbitraria*. (2012).
<http://www.ecologistasenaccion.es/article23748.html>
- García Pérez, M. *A vueltas con la Ley de Costas. La pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima*.
 - o *Id. Reflexiones sobre la Ley de Costas*. REV - AD - Nº 13, (2009).
http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/7565/1/AD_13_art_10.pdf
- Greenpeace (2013). *La ley de Costas*.

- <http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/Ley-de-Costas/>
- López y Miguel, Guzmán (2013) *Nueva ley de costas: más seguridad, mejor negocio*.
<http://www.adarve.com/sites/default/files/bar&restaurante-86-web-afondo-costas.pdf>
 - o *Id.* (2013) *La modificación legal de la Ley de Costas provoca fuertes marejadas*.
<http://www.adarve.com/prensa/la-modificacio-legal-de-la-ley-de-costas-provoca-fuertes-marejadas>
 - Lozano Cutanda, B., (2013) *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas*.
<http://www.gomezacebo-pombo.com/index.php/es/sala-de-prensa/articulos/item/997-ley-2-2013-de-29-de-mayo-de-protecci%C3%B3n-y-uso-sostenible-del-litoral-las-diez-reformas-clave-de-la-ley-de-costas>
 - Martín Rebollo, L. (2013) *Leyes Administrativas*, 19ª Ed. Thomson Aranzadi.
 - Méndez, R. *Una ley de Costas a la Carta*, Artículo de *EL PAÍS* de 14 de julio de 2012.
 - Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
 - *Objetivos de la reforma de la Ley de Costas*.
<http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/objetivos-y-contenido-de-la-reforma/default.aspx>
 - *Id.* *Luz verde a la Ley de Costas para la protección ambiental y el desarrollo sostenible de nuestro litoral*.
<http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/ley-de-proteccion-y-uso-sostenible-del-litoral-y-de-modificacion-de-la-ley-de-costas/default.aspx>
 - Ortega, Felipe “*Los derechos adquiridos en el Régimen Transitorio de la ley de costas*”, (Texto de la ponencia presentada en el Seminario sobre la Ley de Costas organizado por la Universidad de Murcia, bajo el patrocinio del Ayuntamiento de Torre Vieja (Alicante).)
 - Pérez Pérez, E. *Disposiciones decimonónicas sobre aguas*. Biblioteca Ministerio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/9999_7.pdf

- Plataforma nacional de afectados por la Ley de Costas (PNALC).
<http://www.afectadosleydecostas.net/>
- Rey, F., (2006) *El devaluado derecho de propiedad privada*. Revista Persona y Derecho. núm. 55**. Págs. 959-998
- Rodríguez, M., (2013) *La Ley de Costas que ignoraba la Constitución*.
http://www.huffingtonpost.es/mario-rodriguez/la-ley-de-costas-constitucion_b_3835941.html
- Torres Alfonsea, F.J., *Cuarenta Años de Leyes de Costas en España (1969-2009)*. Revista Investigaciones Geográficas nº 52 (2010).
http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/21206/1/Investigaciones_Geograficas_5_2_06.pdf
 - *Id.* F.J., *La ocupación de dominio público marítimo terrestre en España*, Investigaciones Geográficas, nº 50 (2009) pp. 63-91

LEYES UTILIZADAS

- Ley de Aguas de 1866.
Enlace del texto original:
<http://derechoupr.com/dmdocuments/Ley%20de%20Aguas%201866.pdf>

- Ley de Puertos de 7 de mayo 1880.
Enlace del texto original:
http://www.mapfre.com/documentacion/publico/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1003926

- Ley de Puertos de 1928 (Real Decreto-Ley de 19 de enero de 1928). *Enlace texto original:*
http://www.mapfre.com/documentacion/publico/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1002426

- Ley de Costas de 1969.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).
- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial.
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica.

SENTENCIAS CITADAS

- STJUE de 16 de marzo de 2006.
- STC 77/1984
- STC 37/1987
- STC 227/1988
- STC 103/1989
- STC 149/1991
- STC 198/1991
- STS 28 de enero de 1994, Ref. Aranzadi 159.
- STS 21 de julio de 1994, Ref. Aranzadi 6083.
- STS de 10 de junio de 1996.
- STS, de 18 de noviembre de 2003, Sala 3ª, de lo Contencioso Administrativo, (RC núm. 4547/1999).
- STS, de 15 de abril de 2004, Sala 3ª, de lo Contencioso Administrativo, (RC núm. 7272/2001).
- STS de 20 octubre 2008, Sala 3ª, de lo Contencioso Administrativo, (RC 5196/2004).
- STS de 10 de febrero de 2009, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 7868/2004).
- STS de 19 de octubre de 2009, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 446/2007).
- STS de 16 de diciembre de 2009, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 3967/2005).
- STS de 29 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 1186/2008)
- STS de 9 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 3942/2009).
- STS de 23 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 850/2010),
- STS de 10 de mayo de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 6457/2009).
- STS de 25 de mayo de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 5431/2008),

- STS de 8 de junio de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 2686/2009).
- STS de 13 de septiembre de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, (RC núm. 3617/2009).
- STS de 10 de Octubre de 2013, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, (RC núm. 3467/2009)
- SAN de 10 de septiembre de 1996.
- SAP de Baleares de 4 de febrero de 2005 (Recurso de Apelación núm. 574/2004).
- SAP de Huelva de 20 de febrero de 2001 (Recurso de Apelación núm. 257/2000).